

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**La naturaleza política y la relación con la estructura internacional
como factores decisivos en la diferenciación de la política exterior de
Estados Unidos y de la Unión Europea, (del 11 de septiembre de 2001 -
20 de enero de 2009)**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Miguel Martínez González

Director

Francisco Aldecoa Luzárraga

Madrid, 2015

TESIS
DOCTORADO CIENCIAS POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACION Y RELACIONES
INTERNACIONALES

La naturaleza política y la relación con la estructura
internacional como factores decisivos en la diferenciación de
la política exterior de Estados Unidos y de la Unión Europea
(Del 11 de septiembre de 2001 – 20 enero de 2009)

AUTOR
Miguel Martínez González

DIRECTOR
Francisco Aldecoa Luzárraga

A Nohora, Santiago y Ainhoa

Índice

AGRADECIMIENTOS	6
1. INTRODUCCIÓN: EE.UU. Y LA UE, DOS MANERAS DE CONCEBIR EL ESCENARIO INTERNACIONAL.....	8
1.1. Justificación del tema e hipótesis.....	10
1.2. Análisis teórico y conceptos para el análisis.....	21
1.3. Justificación del período escogido	23
1.4. ¿Son EE.UU. y la UE dos actores comparables?	25
2. MARCO TEÓRICO: NEORREALISMO, INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL Y CONSTRUCTIVISMO SOCIAL: TRES CORRIENTES TEÓRICAS COMPLEMENTARIAS	36
2.1. Relaciones internacionales y Política exterior	37
2.2. El neorrealismo: una teoría basada en la estructura del sistema.....	39
2.2.1. Diferente tipo de teorías	42
2.2.2. Diferentes corrientes neorrealistas.....	55
2.3. El Institucionalismo Neoliberal	59
2.4. Constructivismo social.....	68
3. CARACTERÍSTICAS DE ESTADOS UNIDOS Y SU REFLEJO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE GEORGE W. BUSH.....	77
3.1. Aislacionismo – Intervencionismo.....	78
3.2. La libertad.	83
3.3. La moralidad.....	89
3.4. Reflejo de las características de EE.UU. en su política exterior.....	91
4. CARACTERÍSTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU REFLEJO EN LA POLÍTICA EXTERIOR	102
4.1. Un objetivo común	103
4.2. Instituciones supranacionales	105
4.3. La solidaridad	111
4.4. Reflejo de las características de la UE en su política exterior	113
5. LA AMBIVALENCIA DE ESTADOS UNIDOS FRENTE AL MULTILATERALISMO Y LA APUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL MULTILATERALISMO EFICAZ	124
5.1. Multilateralismo y unilateralismo	126

5.2. Causas de la ambivalencia de Estados Unidos frente al multilateralismo y de la apuesta por el multilateralismo de la Unión Europea	133
5.3. El poder y la posición en el sistema de Estados Unidos y de la Unión Europea.....	140
5.4. Configuración interna de Estados Unidos y de la Unión Europea como factor influyente para adoptar políticas de carácter unilateral y multilateral.	151
6. LA POLÍTICA HEGEMÓNICA DE ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA DE CORRESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.....	168
6.1. Política hegemónica vs. Política de corresponsabilidad	169
6.2. El constructivismo y sus herramientas para explicar el comportamiento de EE.UU. y de la UE.....	179
6.3. Securitización, soberanía y promoción de la democracia.	184
6.3.1. Securitización.....	184
6.3.2. La soberanía.....	190
6.3.3. La promoción de la democracia.	193
7. LA MORAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU. Y LA ÉTICA Y LAS NORMAS COMO REFERENTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE.	203
7.1. Definición de excepcionalismo	204
7.1.1. Excepcionalismo americano	204
7.1.2. “Excepcionalismo europeo”.....	208
7.2. Marco de análisis de la diferencia en el comportamiento de EE.UU. y de la UE con respecto a su excepcionalismo	213
7.3. El excepcionalismo como clave de la diferencia entre la política exterior de EE.UU. y de la UE.....	216
7.3.1. La responsabilidad, la obligación y misión de “liberar” a los otros	216
7.3.2. La responsabilidad debe estar libre de constreñimientos externos	220
7.3.3. Los actores excepcionales se ven en un mundo hostil donde las amenazas son universales.....	224
7.3.4. Los actores excepcionales desarrollan la necesidad de tener enemigos externos.....	227
7.3.5. Los estados excepcionales se representan como víctimas inocentes.....	228
8. ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: UN INSTRUMENTO DE PODER O DE LEGITIMIDAD..	231
8.1. La instrumentalización de Naciones Unidas por Estados Unidos	233

8.2. La Unión Europea en la última década: posicionándose bajo el paraguas de la ONU	241
8.3. George W. Bush y Barack Obama en la ONU: nada nuevo que destacar....	250
8.4. La política exterior de la UE dentro del marco de la ONU.....	256
9 LA IDENTIDAD Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LAS RELACIONES DE IRÁN CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA. ...	260
9.1. Estados Unidos e Irán: de “amigos a enemigos”.....	260
9.2. La Unión Europea e Irán: una relación basada en las normas	267
9.3. George W. Bush y Barack Obama e Irán: continuismo sin arreglo	277
9.4. La Unión Europea e Irán: imponer los intereses generales sobre los particulares.....	283
10. CONCLUSIÓN	287
BIBLIOGRAFÍA	296
Realismo y neorrealismo	296
Institucionalismo neoliberal.....	299
Constructivismo social.....	302
Política exterior de Estados Unidos.....	304
Política exterior de la Unión Europea.....	314
Organizaciones internacionales y multilateralismo.....	321
General.....	325
ANEXOS	331
Anexo 1. Open Letter to President Clinton: Remove Saddam From Power.....	348
Anexo 2.....	349
Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. (Septiembre 2002).....	349
Anexo 3.....	351
Estrategia Europea de Seguridad (Diciembre 2003).....	351
Anexo 4.....	353
Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World	353

Índice de tablas

Tabla 1: Diferencias entre la actuación de EEUU y la UE en el escenario internacional	11
Tabla 2: Diferencias entre la teoría realista y la teoría neorrealista	41
Tabla 3 El Neorrealismo	55
Tabla 4 Institucionalismo Liberal e Institucionalismo Neoliberal	59
Tabla 5 Agenda de investigación de las Relaciones Internacionales y diferencias entre el Neorrealismo, Neoinstitucionalismo y el Constructivismo Social	74
Tabla 6: Tipos de Relaciones Multilaterales	130
Tabla 7: Fuentes del Multilateralismo	131
Tabla 8: Diferencias entre el regionalismo europeo y americano en cuanto a la identidad y la relación entre el agente y la estructura	193
Tabla 9: Aportes de los Estados a las Naciones Unidas	249

AGRADECIMIENTOS

Después de un periodo tan largo de trabajo para poder sacar adelante un proyecto como este, no cabe más que agradecer de la manera más sincera a todas aquellas personas que durante toda la aventura han estado presentes y me han apoyado en todo.

Para comenzar, quiero agradecer a Patxi Aldecoa, la persona que me impulsó a comenzar esta aventura y que, a lo largo del trayecto se ha convertido en mi maestro, mentor, colega y amigo. Muchas gracias por haber hecho que comenzara este gran proyecto y muchas gracias por conseguir que me apasionara aún más, y a través de tus escritos, charlas, conferencias y ratos compartidos, por lo que creo que es uno de los mayores logros del pasado siglo, la Unión Europea.

Sin duda, quiero agradecer a mi familia, mi madre, mi padre y mi hermana, todos, a su manera, pero sinceramente, me han apoyado y siempre me han hecho sentir que estaban ahí para lo que necesitara.

Quiero agradecer a Nohora Robayo, la mujer, la amiga, la compañera y la persona que se ha sacrificado por mí y me ha ayudado en todos los aspectos de mi vida para que hoy esto pudiera ser posible.

Quiero agradecer a la Universidad Externado de Colombia, que me ha apoyado en mi proyecto y ha creído en mí y, especialmente, a Javier Garay, mi amigo y colega que, gracias a sus comentarios, este escrito se ha convertido en una experiencia mucho más enriquecedora. Y como no, gracias a mis estudiantes a lo largo de este periodo, que siempre han logrado motivarme para hacer las cosas cada día mejor, en especial a Daniela Jurado, la cual, en la última fase, me apoyó para que la finalización de este proyecto fuera posible.

A mis hijos, Santiago y Ainhoa, el motivo de todo.

1. INTRODUCCIÓN: EE.UU. Y LA UE, DOS MANERAS DE CONCEBIR EL ESCENARIO INTERNACIONAL.

Estados Unidos y la Unión Europea se han consolidado como potencias en el escenario internacional por distintos motivos y en diferentes momentos. El primero fue tras la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la caída de los estados europeos que no pudieron sobrevivir a dos guerras globales, convirtiéndose así en la potencia alternativa a la URSS y creando un mundo que pasó a tener una estructura bipolar. La Unión Europea, por su parte, se comienza a construir a partir del mismo momento en que Estados Unidos se consolida y alcanza este punto a partir de la firma del Tratado de Maastricht en 1992, cuando comienza a convertirse no solo en un actor económico sino también político.

El hecho de que la Unión Europea se germinara durante la época bipolar de guerra fría, provocó que los estados europeos se sometieran a las dinámicas de equilibrio de poder impuestas por dicha estructura. De esta manera, desde que Estados Unidos es una potencia consolidada en el sistema internacional, ha buscado mantener ese estatus de potencia por medio, entre otras cosas, de unos aliados europeos que ya no veían la posibilidad de encontrar seguridad fuera de la órbita de Estados Unidos. Esto se producía en un ambiente en el que en las relaciones internacionales predominaba el concepto de seguridad nacional y el Estado era el centro de dichas relaciones¹, es decir, la geopolítica, entendida como política de poder², era la principal motivación del comportamiento de los estados.³

Este escenario bipolar duró hasta la caída del Muro de Berlín, en 1989, cuando la URSS se desmoronó y EE.UU. salió victorioso de esa guerra, se creó lo que el presidente George

¹ Hans Morgenthau habla del carácter histórico del Estado como una característica de nuestro sistema internacional, sin embargo, dicho Estado puede que no sea, en un futuro, el principal actor de las relaciones internacionales, véase: Barbé, Esther, *El papel del realismo en las relaciones internacionales*, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 57. Julio-Septiembre 1987.

² Para más información sobre el tema, véase Cairo Carou, Heriberto, *Fundamentalismo cristiano en la imaginación geopolítica norteamericana*, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 1998.

³ Agnew, John, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, Londres, Routledge, 2003 (2ªed.) [trad. al castellano por M. Lois: *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*, Madrid, Trama Editorial, 2005, p. 2 y ss.

Bush denominó el “nuevo orden mundial”⁴. En este nuevo orden comenzaron a adquirir importancia otro tipo de actores internacionales diferentes a los estados, puesto que las dinámicas de equilibrio de poder cedían paso hacia un escenario de carácter más cooperativo. En este sentido, la recién creada Unión Europea se lanza al escenario internacional no solo para consolidarse como una potencia económica, sino como un actor político que debe jugar un papel importante en las nuevas dinámicas internacionales⁵.

Celestino del Arenal caracteriza este cambio del escenario internacional a través de quién se configura en el centro de dicho escenario, que hasta ahora había sido el Estado, es decir, un mundo en el que predominaban las dinámicas de seguridad nacional, poniendo énfasis en el posible enfrentamiento entre las potencias y donde la seguridad entendida como soberanía, territorio e influencia se imponía a otras dinámicas. Sin embargo, a partir de la caída del Muro de Berlín, el centro del sistema internacional deja de ser el Estado y comienzan a consolidarse los actores transnacionales diferentes al Estado y, sobre todo, el ser humano, como el centro de dicho sistema. Celestino del Arenal lo afirma de esta manera:

*Hemos asistido, en este sentido, a un importante proceso de cambio, por un lado, desde una sociedad internacional en la que los Estados eran actores casi exclusivos de las relaciones internacionales y sujetos exclusivos del derecho internacional, hasta una sociedad internacional en la que las dimensiones transnacional y humana han pasado a tener, junto a la dimensión interestatal, una importancia y un protagonismo igualmente decisivo en las relaciones internacionales y en menor medida en el derecho internacional*⁶.

De esta manera, teniendo una nueva estructura del sistema internacional, incorporándose nuevos temas en la agenda internacional tales como los conflictos internos y ya no la rivalidad entre las grandes potencias, y abriendo el espacio a otro tipo de actores en el sistema, la Unión Europea sufre una transformación que muchos autores califican como el

⁴ Este nuevo orden mundial tiene tres características principales que se hace imprescindible destacar: en primer lugar, Estados Unidos queda como única superpotencia, sin rival en términos de guerra fría, es decir, en términos de seguridad. En segundo lugar, se acelera el proceso de globalización. Sin entrar en la discusión de cuándo comienza dicho proceso, se puede afirmar que el hecho de no haber divisiones radicales en el mundo y con la aceleración en los adelantos tecnológicos y de las comunicaciones, el proceso de globalización, sobre todo en su vertiente económica, se acelera imponiendo cada vez más unas dinámicas geoeconómicas en vez de geopolíticas⁴. En tercer lugar, y teniendo en cuenta las dos características anteriores, surge la posibilidad de que nuevos actores se incorporen al escenario internacional, puesto que la dinámica del enfrentamiento entre potencias ya ha dejado de ser una realidad. Para más información sobre el tema, véase Epperson, Ralph, *The New World Order*, Paperback, 1990.

⁵ Para más información sobre el tema, véase Aldecoa Luzárraga, F. *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED. (3), 2002.

⁶ Del Arenal, C. *Introducción a las relaciones internacionales*, cuarta edición, Madrid, Tecnos, , 2010.

punto de inflexión en la integración europea⁷. Esta transformación es fruto de la firma del ya mencionado Tratado de Maastricht, el cual incorporó a los tratados la Política Exterior y de Seguridad Común, la cual va a ser el eje principal de la visión del mundo y acción de la UE hacia el exterior.

1.1. Justificación del tema e hipótesis

Estados Unidos y la recién creada Unión Europea, dos de los principales actores del sistema internacional, que hasta el final de la guerra fría, no habían estado prácticamente en desacuerdo por las razones expuestas, comienzan a disentir en diferentes asuntos de la agenda internacional como, por ejemplo, sobre el papel que deben jugar las organizaciones internacionales multilaterales, la inserción de los temas medioambientales en la agenda internacional, la universalización de la justicia, entre otros, que se examinarán más adelante en el desarrollo del trabajo.

De esta manera, la principal cuestión a la que vamos a responder en la tesis es a qué se debe que dos aliados tradicionales, que son los principales pilares de Occidente, que comparten, sobre todo, el valor y principio de la democracia y el Estado de derecho y respeto a las libertades fundamentales tengan, por el contrario, una visión del mundo tan diferente y, por tanto, actúen en él de manera distinta.

La hipótesis que vamos a comprobar es que esa diferencia se debe principalmente a dos factores: a la naturaleza política de los actores y a la relación de los mismos con el entorno internacional, es decir, la estructura. De esta hipótesis van a surgir otras preguntas que nos van a ayudar en el análisis teórico de por qué son tan diferentes las políticas exteriores de EE.UU. y de la UE y que se derivan de las diferencias que tomamos como premisas para dicho análisis teórico:

⁷ Sin duda han habido momentos decisivos en el proceso de integración europeo, sin embargo, la firma del Tratado de Maastricht supone una ruptura en dicho proceso porque se comienza una nueva etapa de integración a más niveles que el económico y con retos mucho más complejos que hasta ese momento. Para profundizar más en este tema, véase: Tsebelis, George y Garrett, Geoffrey, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, en *International Organization*, 55, 2, Spring, 2001. Coen, David, *The evolution of the large firm as a political actor in the European Union*, en *Journal of European Public Policy*, Volume 4, Issue 1, 1997.

Tabla 1: Diferencias entre la actuación de EE.UU. y la UE en el escenario internacional

ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA
Unilateralismo	Multilateralismo eficaz
Ejecutivo con mayor libertad y más fuerte	Sistema de gobierno multinivel entre lo comunitario y lo nacional
Instituciones internacionales instrumentales	Promoción del orden internacional basado en la regulación
Relaciones bilaterales	Equilibrio entre la dimensión regional y global
Política hegemónica	Política corresponsabilidad
<i>Preemption</i> y prevención de ataques	Prevención de conflictos y compromiso de prevención
Promoción de la democracia por imposición	Promoción de la democracia a largo plazo sin imposición
Visión tradicional y estatocéntrico del mundo	Propuesta de modelo social europeo para la gobernanza global
Actúa si su seguridad se ve afectada	Actúa si se rompen las reglas internacionales (objetivo)
Política exterior justificada en la moral	Política exterior basada en valores éticos

Fuente: Elaboración propia

Para responder a la problemática general, vamos, en primer lugar, a plantear un marco teórico en el que encontraremos las tres principales corrientes que vamos a utilizar – neorrealismo, institucionalismo neoliberal y constructivismo social – y que nos van a ofrecer una serie de planteamientos que resolveremos a lo largo de la tesis. Plantearemos que ninguna de las tres teorías por sí misma puede ofrecernos una explicación completa de por qué existen las diferencias que marcamos.

Así, veremos cómo cada una de las teorías nos aporta elementos útiles para explicar las diferencias mencionadas en la Tabla 1. De esta manera, el neorrealismo nos aportará conceptos como el de poder, seguridad, el carácter amoral de la política internacional y la distribución de capacidades en el sistema internacional para explicar una parte de las diferencias en el comportamiento de los dos actores. Para el desarrollo de esta teoría nos hemos enfocado principalmente en dos de sus mayores exponentes, Kenneth Waltz y John Mearsheimer.

El elemento teórico del institucionalismo neoliberal más relevante para el análisis de las diferencias en materia de política exterior entre EE.UU. y la UE es el que propone que las instituciones internacionales son actores relevantes en el sistema internacional y van más allá de ser un reflejo del poder de las grandes potencias, por tanto, pueden influir en el comportamiento de los actores internacionales. El principal autor escogido para el

desarrollo de esta teoría es Robert Keohane, aunque también se hará referencia a otros autores que proponen diferentes ideas para analizar el papel de las instituciones internacionales en el comportamiento de los actores internacionales, como Lisa Martin.

Por último, desarrollaremos los elementos principales del constructivismo social, principalmente de Alexander Wendt, que nos aporta al análisis dos factores muy relevantes para la comprobación de nuestra hipótesis y que son la identidad de los actores internacionales (agentes) y la relación de estos con la estructura internacional.

Para el análisis de las diferencias entre la política exterior de uno y otro actor se van a utilizar todas las teorías que hemos nombrado, puesto que, cada una ofrece elementos explicativos, sin embargo, comprobaremos a lo largo del texto de la tesis, como las dos primeras teorías – el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal – solo alcanzan a darnos una explicación parcial, mientras que para comprender de manera más rigurosa las diferencias que existen en la política exterior de EE.UU. y de la UE nos hacen falta los aportes del constructivismo social que profundizan en las causas del comportamiento más allá de lo que supone la estructura del sistema internacional y de la influencia de las instituciones sobre los actores internacionales.

A continuación, en los capítulos 3 y 4, vamos a realizar una caracterización general de cada uno de los actores analizados en la tesis con el objetivo de destacar una serie de características de cada uno de ellos que nos ayudarán a comprender de mejor manera el análisis teórico que se realiza a lo largo de la tesis.

Para describir a EE.UU. y la UE hemos escogido unas características que nos dan a conocer cuáles son los principales rasgos de cada uno de ellos y cómo se reflejan en la política exterior durante el periodo escogido para el análisis. En el caso de EE.UU. las tres características que reflejan de mejor manera el tipo de actor y cómo este ha actuado a lo largo de su historia son: el debate entre aislacionismo e intervencionismo que ha rodeado el proceso de formación y consolidación de EE.UU. como potencia tanto a nivel regional como a nivel global; la libertad, una de las características que definen a esta nación y de la que partieron para crearla y, por último, la moralidad, puesto que desde su creación, EE.UU. se ha caracterizado por ser el adalid del bien, tanto para su nación, en el momento

de su creación, como para el resto de la humanidad, cuando alcanzó el tamaño de potencia global.

Estas tres características se pueden ver reflejadas de manera clara en la política exterior de EE.UU. durante el periodo estudiado que coincide con los dos mandatos presidenciales de George W. Bush, el cual hizo alusión de manera explícita en el documento que analizaremos en ese capítulo y que da forma a toda su política exterior durante los ocho años, nos referimos a la Estrategia de Seguridad Nacional.

Por su parte, para caracterizar a la UE hemos escogido tres factores que la hacen un actor único en la sociedad internacional y que se ven reflejados en su política exterior, tanto si nos referimos a la seguridad y defensa como si hablamos del comercio y la cooperación. Las tres características que mencionábamos son las siguientes: la definición de un objetivo común y cómo este debía lograrse, es decir, los estados europeos, después de siglos de guerras, se decidieron a plantear un objetivo común, la paz, y llegaron a un acuerdo de cómo lograrlo, a través de la integración económica y política; la segunda característica y clave del éxito de la UE como organización internacional es el carácter supranacional de sus instituciones, es decir, la superación del concepto tradicional de soberanía que consistía, entre otras cosas, que no había nada por encima de la soberanía estatal, para alcanzar un acuerdo de cómo compartir dicha soberanía con unas instituciones que marcarían los objetivos comunes de la integración europea. Por último, la tercera característica que se destaca es la solidaridad, clave para que la UE haya pasado de ser una organización de seis miembros, cuando comenzaron las Comunidades Europeas, a convertirse en una Unión de 28 estados.

Estas características también se ven reflejadas de manera clara en la política exterior de la UE y en el documento guía de la misma, la Estrategia Europea de Seguridad, que al igual que la de EE.UU. será analizada en este capítulo y nos ofrecerá la guía para diferenciar la política exterior de la UE con la de EE.UU.

Tras haber planteado los elementos teóricos necesarios para realizar el análisis y después de haber caracterizado a cada uno de los actores, vamos a plantearnos una serie de sub-preguntas y sub-hipótesis que nos ayudarán a comprobar la hipótesis principal⁸:

- La primera de ellas, que será respondida en el capítulo 5 y que tiene en cuenta las cuatro primeras diferencias que se muestran en la Tabla 1, es la siguiente: ¿a qué se debe que EE.UU. opte por estrategias ambivalentes que tienden al unilateralismo mientras que la UE prefiere utilizar las instituciones internacionales, es decir, las estrategias multilaterales para actuar en el escenario internacional?
 - La identidad de los actores en lo relativo a la formación de la estructura gubernamental de cada uno, lo que va a influir de manera directa en la actuación frente a los demás actores de la sociedad internacional.
 - A la relación que existe entre los actores y las instituciones internacionales, es decir, mientras que EE.UU. trata de instrumentalizarlas para su propio interés, la UE prefiere un marco internacional regulatorio que garantice la igualdad en la actuación de todos los agentes, basada en las normas internacionales.
 - La posición en el sistema de los dos actores influye en la medida que EE.UU. prefiere y opta por las relaciones de carácter bilateral, mientras que la UE, en su aspiración de exportar su modelo de integración más allá de sus fronteras, prefiere las negociaciones bloque a bloque e intenta que los países de cada región opten por la integración para poder negociar con ellos en pie de igualdad
- Otra sub-pregunta nos la formulamos en el capítulo 6 y tiene en cuenta las siguientes cuatro diferencias que se exponen en la Tabla 1, es la siguiente: ¿cómo es posible que EE.UU., que posee poderes superiores al resto de la sociedad internacional, y la UE, que también se caracteriza por ser una potencia en el sistema, el primero se comporte bajo políticas de carácter hegemónico mientras que

⁸ Estas sub- preguntas y sub- hipótesis están directamente relacionadas con la Tabla 1 de las diferencias que hemos descrito que existen entre la política exterior de EE.UU y de la UE.

el segundo lo haga a través de políticas de corresponsabilidad? Para responder a esta pregunta vamos a formular y demostrar más adelante tres sub-hipótesis:

- La hegemonía de EE.UU. no es simplemente un hecho material, sino que la identidad adoptada por EE.UU. a lo largo de su historia de éxitos en el escenario internacional, es decir, la idea de creerse superior, influye de manera más directa, así como el hecho de ser percibido como tal.
 - Una segunda respuesta tiene que ver también con la posición en el sistema de EE.UU., sin embargo, lo que tenemos en cuenta en este apartado es el hecho de que este país se siente cómodo en un mundo de estados, en el que él posee una posición privilegiada, mientras que la UE prefiere y ha evolucionado a un mundo posmoderno, como diría Robert Kagan⁹, en el que el cambio en el sistema es posible y no solo los estados pueden influir en ese cambio. Así, la UE intenta promover su modelo de integración que sobrepasa y ofrece una concepción diferente de la soberanía entendida como en el sistema westfaliano de estados.
 - La tercera respuesta que demostraremos es que esta política hegemónica y basada en la soberanía se ve reflejada en la promoción de la democracia por parte de los dos actores, puesto que EE.UU. opta por herramientas diferentes que la UE para este fin, de esta manera, el motivo o causa principal de la diferencia es cómo cada uno de los actores se relaciona con la estructura moldeándola hacia sus intereses.
- En el capítulo siete se abordará la última diferencia identificada que tiene que ver con que la actuación de EE.UU. está guiada y justificada siempre por preceptos morales. Se contestará a la pregunta siguiente: ¿a qué se debe que EE.UU. imponga su moral en la política exterior mientras que la Unión trata de que el comportamiento de los actores en la sociedad internacional se guíe por una ética

⁹ Kagan, Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Vintage Book, A Division of Random House, Inc., 2003.

mundial basada en las normas? Este tipo de actuación tiene relación con la supuesta superioridad moral que tienen los estadounidenses frente al resto del mundo por el desarrollo que han tenido como nación, haciendo de esta manera alusión a un supuesto excepcionalismo americano que más adelante definiremos y que provoca que las actuaciones de este país se guíen por el mismo.

Para comprobar la primera sub-hipótesis se va a demostrar, en el caso de EE.UU., cómo un sistema político federal compuesto por dos cámaras (Congreso y Senado) que ejerce un control férreo sobre lo que el presidente (el ejecutivo) puede o no puede decidir en el marco de las instituciones internacionales, de las cuales desconfían por el hecho de que, según ellos, EE.UU. no debe someterse voluntariamente a los designios de una organización compuesta por miembros de los que desconfían como, por ejemplo, el rechazo a formar parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas recientemente reformado y del que participan países como Arabia Saudí o Cuba.

Veremos que uno de los valores que ha hecho de EE.UU. lo que hoy es la libertad, entendida como la libertad individual que no debe ser constreñida por un aparato estatal y, mucho menos estar por encima del Estado, es una desconfianza adquirida sobre el estado de los norteamericanos que se traslada también al ámbito internacional.

Al mismo tiempo, el aparato estatal de EE.UU., a medida que se ha ido involucrando en los asuntos internacionales ha ido empoderando cada vez más al ejecutivo para poder tomar decisiones en casos de emergencia, así “Mackinley aprovechó la fidelidad de su gabinete para fortalecer aún más la Presidencia: envió tropas a China para ayudar a vencer a los Bóxers sin consultar al Congreso. Nunca hasta entonces, un Presidente había usado la fuerza contra un gobierno reconocido sin una declaración de guerra del Congreso. “En un efecto centrípeto – centrífugo, a medida que la política exterior de Estados Unidos se extendía por el mundo, la autoridad sobre esa política se centraba en el jefe del Ejecutivo”¹⁰.

¹⁰ Zakaria, F. *New rules for 2002. The Washington Post*. Washington, 2001.

Por su parte, la UE, en materia de política exterior tiene dos dificultades que superar: el hecho de ser un sistema parlamentario y no presidencialista como el de EE.UU. y el hecho de que ha de combinar el nivel comunitario y el nacional.

Los estados miembros siguen manteniendo sus competencias en al menos dos ámbitos de dicha política: la seguridad y la defensa y la cooperación internacional (esta última es una competencia compartida). En materia de comercio, y fruto del proceso de integración europeo, esta política es de carácter comunitario y los estados no participan en las negociaciones sobre los acuerdos de libre comercio que la UE ha llevado a cabo, el último negociado y a punto de ser ratificado por el Parlamento Europeo ha sido con Colombia y Perú, el cual fue, en su integridad negociado por la Comisión Europea¹¹.

Sin embargo, en materia de seguridad y defensa, aunque los estados pueden optar por actuar en el marco comunitario a través de las herramientas que más adelante analizaremos, siguen manteniendo plena soberanía, aunque en la práctica, cualquier decisión que tomen es antes consultada con sus socios. Y en materia de cooperación al desarrollo, los estados mantienen una parcela de autonomía que, a lo largo del proceso de integración, sobre todo a partir de la firma del Tratado de la UE, ha ido asumiendo la Unión¹².

Esta combinación de los niveles nacional y comunitario en la toma de decisiones hace que, en ocasiones, al tener que tomar una decisión con celeridad, no sea posible puesto que la UE no posee un ejecutivo que tenga esas funciones. Como examinaremos más adelante, este proceso de decisiones es lento y, además, aunque se han tomado algunas medidas para solucionarlo, puede someterse la actuación al consenso de 27 estados, lo cual, en muchas ocasiones, resulta prácticamente imposible.

Para demostrar la segunda sub-hipótesis tendremos en cuenta que la desconfianza y el sentido de libertad llevan a los norteamericanos a instrumentalizar las instituciones internacionales. Los estadounidenses desconfían de las regulaciones en la medida que estas

¹¹ Para más información sobre las negociaciones de la Comisión Europea en materia de comercio, véase: Beneyto Pérez, José María *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson S.L., 2003. Wallace, Helen, Wallace, William y Pollack, Mark A. (Ed.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

¹² Para profundizar en la política de cooperación de la UE y su evolución hacia la comunitarización de la misma, véase: Smith, Karen E. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Londres, Polity Press, 2008.

le restan libertad al individuo, por tanto solo las utilizan en el momento que sea absolutamente necesario. El Estado se convierte así en un garante de dicha libertad centrada en el mercado. Si trasladamos esto a la arena internacional, las organizaciones intergubernamentales se convierten directamente en instrumentos que garanticen la libertad de actuación de Estados Unidos en el escenario internacional.

Por el contrario, aunque la UE se base en una economía social de mercado¹³, es decir, en la protección y regulación del Estado para obtener un mayor grado de bienestar para los ciudadanos a través de la regulación. Si trasladamos este carácter al sistema internacional, los europeos prefieren un marco internacional regulatorio que garantice la igualdad en la actuación de todos los agentes, basada en las normas internacionales.

Para comprobar la tercera sub-hipótesis vamos a demostrar por qué Estados Unidos prefiere partir de la desigualdad en las negociaciones, sabiéndose de su posición privilegiada en el sistema internacional. Un ejemplo de ello sería la negociación del fracasado Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el cual nunca salió adelante por la negativa de los países latinoamericanos, sobre todo Brasil, de que Estados Unidos no cediera a los intereses de estos al mismo tiempo que les exigía una apertura de mercado para los productos norteamericanos. Como este acuerdo no fue posible, optó por la firma de acuerdos bilaterales en los que su posición ventajosa es sumamente clara debido a las grandes diferencias con sus vecinos del sur¹⁴.

La UE, sin embargo, en su aspiración de exportar su modelo de integración más allá de sus fronteras, prefiere las negociaciones bloque a bloque e intenta que los países de cada región opten por la integración para poder negociar con ellos en pie de igualdad, aunque en ocasiones eso se convierte en un reto muy difícil de llevar a cabo. Así, en el acuerdo de libre comercio entre la UE y Colombia y Perú, se tuvo que excluir a los otros dos participantes de la Comunidad Andina para que dicho acuerdo pudiera salir adelante, aunque nunca se ha descartado que puedan formar parte de él cuando así lo requieran.

¹³ Que tiene como principio también el libre mercado y lo intenta, al igual que EE.UU. fomentar a lo largo y ancho del mundo, pero basándose en lo social y no teniendo como centro el mercado.

¹⁴ Para saber más sobre el proceso de negociaciones del ALCA, véase: Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coordinadores) *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, marzo, 2005. Boron, Atilio A. *El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana*, IV Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, 2005.

La cuarta sub-hipótesis que tiene que ver con el carácter hegemónico de la política exterior de EE.UU. y la política de corresponsabilidad de la UE la vamos a demostrar a partir de ejemplos que nos ayudarán a dilucidar que la hegemonía de EE.UU no es una cuestión meramente material, así como el poder que ejerce la UE en la sociedad internacional tampoco lo es.

Así, una de las características de la Doctrina Bush, fue la táctica de *Preemption* que consistía en la posibilidad de realizar un ataque cuando este país se viera seriamente amenazado, sin embargo, la amenaza no es algo siempre objetivo sino una cuestión de percepciones y cuando se es la mayor potencia militar del mundo, esta percepción se puede convertir en una amenaza a la seguridad internacional en sí misma, como declararon algunos miembros de la UE cuando se decidió atacar Irak sin el aval necesario de Naciones Unidas.

Es por esto que la UE prefiere una política de prevención de conflictos forjada en el desarrollo de relaciones cada vez más profundas basadas en el diálogo y en el rechazo de la fuerza como instrumento para las mismas. Esta ha sido la manera en que la UE se ha construido y es en la que cree que se deben construir las relaciones a nivel internacional, renunciando a la fuerza para resolver los problemas que, por vía diplomática, podría hacerse. Aunque la UE no rechaza la intervención militar como una herramienta de actuación, nunca sería la principal opción para combatir lo que pueda suponer una amenaza.

Esto nos lleva directamente a la quinta sub-hipótesis que comprobaremos a través del hecho de que EE.UU. sigue manteniendo una visión estatocéntrica y tradicional del sistema internacional, mientras que la UE promueve otro modelo diferente basado en el bienestar social y a partir de la gobernanza global. En otras palabras, la posición que EE.UU. cree y siente que posee en el sistema hace que este no quiera modificarla, sin embargo, aunque la UE también posea una posición privilegiada en el sistema, esta sí opta por mejorar la gobernanza del mismo bajo el imperio de la ley y la igualdad entre todos sus miembros.

Es por esta razón, y aquí abordamos la sexta sub-hipótesis, que Estados Unidos interviene siempre y cuando su seguridad se ve afectada, incluso imponiendo sistemas democráticos

en otros países, mientras que la UE interviene únicamente en caso de que se haya incumplido la legalidad internacional. Esto quiere decir que la intervención de Estados Unidos está sujeta a percepciones de carácter subjetivo de lo que ellos piensen sobre lo que supone su seguridad nacional, sin tener en cuenta un marco más amplio de la seguridad internacional, identificando esta última con su propia seguridad.

Sin embargo, la UE solo se siente segura bajo el cumplimiento de las normas internacionales, lo cual la lleva a ser mucho más moderada en su actuación y, al mismo tiempo, mucho más objetiva, ya que únicamente actuará cuando esta violación de las normas internacionales se produzca. La UE, al igual que EE.UU., cree que la democracia es el mejor sistema y el que garantiza los derechos de los ciudadanos, sin embargo, la legalidad internacional se encuentran por encima de cualquier deseo o percepción de amenaza en la visión europea de la realidad internacional.

Para demostrar la séptima y última sub-hipótesis, comprobaremos que el excepcionalismo en la actuación en el sistema internacional no es norteamericano sino europeo, puesto que el que propone algo diferente y un cambio radical en el comportamiento en el escenario internacional basado en una ética mundial es la UE y no Estados Unidos, que lo que pretende es universalizar por diferentes medios sus principios morales que, supuestamente, han hecho a este país la mayor potencia global de la historia. La UE, por el contrario, no actúa bajo preceptos morales, lo que comprobaremos es que lo hace bajo lo que Hans Küng¹⁵ denominó ética mundial, como fundamento para el diálogo entre culturas.

Aunque a lo largo de todo el desarrollo de la tesis se van a poner ejemplos sobre la actuación en el escenario internacional de ambos actores analizados, el objetivo de los capítulos anteriores es el de clarificar, de manera teórica, por qué EE.UU. y la UE ofrecen una visión del mundo tan diferente y, por tanto, actúan en él de manera tan distinta. Por esto, los dos últimos capítulos se dedicarán a profundizar en dos ejemplos de la política exterior de ambos actores analizados para que se vea reflejada la explicación teórica y así, se pueda comprobar, de manera empírica, que dicha explicación sí se debe a los factores anunciados en la hipótesis.

¹⁵ Küng, Hans (ed.) *Reivindicación de una ética mundial*, Madrid, Trotta-Associació Unesco per al Diàleg Interreligió, 2002.

En el capítulo ocho de la tesis se examinará la actuación de EE.UU. y de la UE en el marco de las Naciones Unidas en el período de tiempo escogido y en el capítulo nueve, se hará el análisis de la actuación de ambos agentes frente a uno de los países que ha resultado más problemático en el período de tiempo estudiado: Irán. De esta manera, comprobaremos que los dos factores principales que proponemos como diferenciadores en la política exterior de cada actor son los que explicarían las diferencias identificadas anteriormente.

La realidad internacional a la que nos enfrentamos es esta, la de dos actores relevantes que supuestamente se enfrentan a las mismas amenazas y a los mismos retos en el sistema internacional que, sin embargo no los afrontan de la misma manera. Las teorías de las relaciones internacionales nos pueden dar la explicación de dichas diferencias y también las claves para entender si la sociedad internacional tiende hacia una de esas maneras de entender el mundo o si, por el contrario, pueden convivir ambas.

1.2. Análisis teórico y conceptos para el análisis.

La hipótesis principal, así como las específicas, son de carácter teórico, por lo que se hará a lo largo de todo el trabajo referencia a diferentes teorías de las relaciones internacionales que nos explicarán a qué se deben las diferencias que se van a exponer, teniendo en cuenta que todas las teorías utilizadas tienen sus limitaciones, por lo que es necesario que se complementen para que haya una explicación completa de las diferencias identificadas entre los dos actores¹⁶. De esta manera, el principal instrumento metodológico que vamos a utilizar es la comparación entre los dos actores.

Las teorías que se van a utilizar para explicar las diferencias entre la política exterior de Estados Unidos y la de la Unión Europea son, como habíamos mencionado anteriormente,

¹⁶ Para profundizar en el tema de la complementariedad entre las teorías de las relaciones internacionales véase: Peñas Esteban, Francisco Javier, *¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?* En *Revista Académica de Relaciones Internacionales* ISSN 1699 - 3950 N° 1. Marzo, 2005. Haber, Stephen H., Kennedy, David M. y Krasner, Stephen D. *Brothers under the Skin: Diplomatic History and International Relations*, en *International Security*, Vol. 22, No. 1 (Summer), 1997, pp. 34-43. Walt, Stephen M. *One world, many theories*, en *Foreign Policy*, Washington; Spring, 1998; Kohout, Franz, *Cyclical, Hegemonic, and Pluralistic Theories of International Relations: Some Comparative Reflections on War Causation*, en *International Political Science Review* Vol. 24, No. 1, 2003, pp. 51-66. Snyder, Jack, *One World, Rival Theories* en *Foreign Policy*; Nov/Dec; 145; ABI/INFORM Global, 2004.

el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal y el constructivismo social, por ser estas las más aceptadas por la academia. Sin embargo, cabe aclarar a qué nos referimos cuando hablamos tanto de naturaleza política de los actores como de la relación entre estos y la estructura, puesto que son los dos factores que destacamos como principales en el comportamiento de EE.UU. y de la UE.

Así, por naturaleza política entenderemos el tipo de actor al que se hace referencia, teniendo en cuenta la identidad del mismo. Es decir, vamos a tener en cuenta la identidad política de Estados Unidos y de la Unión Europea, cómo fueron concebidos ambos y cómo han desarrollado y modificado dicha identidad que, para los autores constructivistas, sería uno de los principales factores causales del comportamiento de los agentes. Por identidad política entendemos “un conjunto de valores y principios que reconocemos como nuestros, o la puesta en común de lo que sentimos como “nosotros” como grupo o entidad política”¹⁷.

Este autor distingue entre identidad política e identidad cultural, algo que vamos a tener en cuenta, puesto que partimos de una diversidad cultural que cabe en lo que se denominaría la civilización occidental, en la que se diferencian actores con diversas visiones y, por tanto, diferentes identidades que dan lugar a diversos intereses y actuaciones en el escenario internacional. Niall Ferguson afirma que el debate entre los defensores del libre mercado y los de la intervención estatal se produce entre escuelas de pensamiento occidentales, es decir, Adam Smith y John Maynard Keynes¹⁸.

De esta manera, la identidad política europea se refiere a la “elaboración mental de la experiencia política y social, que en Europa es una experiencia de 30 años (o más bien siglos) de guerra y genocidio y más tarde 50 años de bienestar a través de la cooperación”¹⁹ o, más bien, de integración económica y política. La identidad cultural no coincide con esta concepción de identidad política, puesto que se supone una diversidad cultural muy arraigada y de la que la UE ha elaborado su lema “Unidos en la diversidad”, así, según el mismo autor, en 1999, el 52% de los europeos apoyaban el proceso de integración, sin embargo, tan solo el 38% creía en una identidad cultural europea.

¹⁷ Cerutti, Furio, *A political identity of the europeans?* En *Thesis Eleven*, Number 72, February 2003: 26–45 SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi), 2003, p. 3.

¹⁸ Ferguson, Niall *Civilización Occidente y el resto*, Barcelona, Debate, 2012.

¹⁹ Ceruti, (2003) Ob. Cit. p.4.

Para analizar el segundo factor diferenciador, vamos a tener en cuenta el concepto de relación agente – estructura que desarrolla Alexander Wendt. Este autor propone una crítica a los neorrealistas afirmando que estos “definen las estructuras del sistema internacional en términos de atributos observables de sus estados miembros (la distribución de capacidades), y como un resultado, entienden el rol explicativo de esas estructuras en términos individualistas como constriñendo las opciones de los actores estatales preexistentes”²⁰. Por el contrario, Wendt afirma que los agentes y las estructuras están co-determinadas o son entidades mutuamente constituidas. Por tanto, “las propiedades de los agentes y aquellas de las estructuras sociales son ambas relevantes para la explicación del comportamiento social”²¹.

1.3. Justificación del período escogido

Por otra parte, para demostrar la hipótesis se tomará un período de tiempo en que las diferencias entre los dos actores se han hecho cada vez más evidentes. Aunque antes nombrábamos la ruptura que supuso la caída del Muro de Berlín como un punto de inflexión, consideramos que la UE, en ese momento no estaba consolidada como un actor internacional fuera del ámbito de las relaciones económicas, puesto que solo hasta la firma del Tratado de Maastricht en 1991 (entró en vigor en 1993) se creó la denominada Política Exterior y de Seguridad Común como pilar de la UE para actuar en el escenario internacional. Además, el desarrollo de la misma no se realizó hasta la puesta en marcha del Tratado de Ámsterdam que se firmó en 1997 (entró en vigor en 1999) y que supuso una revisión a dicha política. Y en palabras de Aldecoa, no es hasta el Consejo Europeo de Laeken en diciembre de 2001 donde los “Estados más reacios a la Europa política como el Reino Unido de Blair aceptaran y rubricaran esta Declaración, cuando en el futuro se han boicoteado textos más ambiguos y “descafeinados”. Este hecho solo puede explicarse por el 11-S, acaecido solo tres meses antes, que instauró un sentimiento compartido entre los

²⁰ Wendt, A. *The Agent - Structure Problem in International Relations Theory*, en *International Organization* 41(3), 1987, pp. 335.

²¹ *Ibid.* pp. 338

dirigentes europeos de que el mundo estaba cambiando vertiginosamente y no se contaba con herramientas para hacer frente a estos desafíos”²².

El hecho que escogiéramos el 11 de septiembre como inicio del período estudiado se debe a que esta fecha supuso, sin duda, un cambio en la percepción de un fenómeno que ya era muy antiguo, el terrorismo, convirtiéndolo de esta manera, no solo en una estrategia de los débiles frente a los fuertes en el ámbito nacional o transnacional, sino en un actor del sistema al cual había que vencer porque había alcanzado dimensiones hasta ese momento inimaginables²³. Esta fecha, por otra parte, coincidió con el inicio de los dos períodos presidenciales del presidente George W. Bush, quien, como analizaremos más adelante, declaró la guerra contra este fenómeno sin ni siquiera haber llegado a un acuerdo internacional de lo que este significaba.

Estos atentados provocaron que se marcara, de manera más profunda, una división del mundo que hasta ese momento no se había tenido tanto en cuenta que es la de Occidente y el mundo islámico²⁴. Por tanto, es a partir de este hecho que se empiezan a hacer cada vez más evidentes las diferencias en la actuación de Estados Unidos y de la Unión Europea, optando el primero por una táctica que tiene que ver con las dinámicas de seguridad e incluso de guerra de épocas anteriores, declarando “la guerra contra el terrorismo”, que más adelante se convirtió en “la guerra contra el terror”, y el segundo, por opciones más moderadas y diplomáticas acorde con los tiempos en los que las amenazas son las mismas para todos, y la única manera de combatirlas es a partir de las reglas que todos han establecido.

²² Aldecoa Luzárraga, F y Guinea Llorente, M *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010, pp.40-41.

²³ El terrorismo se puede considerar como un método de guerra que utiliza el terror contra la población civil, sobre todo en guerras o conflictos de carácter asimétrico, sin embargo, el terrorismo en sí también se ha convertido en un actor a considerar en el sistema internacional. Para más información sobre el tema, véase: Combs, C. C. *Terrorism in the Twenty-First Century*, Prentice-Hall, Inc Upper Saddle River, 2003. Alex P. Schmid y Jongman, Albert J. *Political Terrorism: a New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, Oxford, New York, North-Holland Publishing Company, 1988.

²⁴ Esta división solo había sido importante durante el período de guerra fría en lo concerniente al conflicto entre Israel y Palestina que, a través del tiempo, empezó a tomar ese carácter cultural denominándose conflicto árabe – israelí. Pero no es hasta la preponderancia de Estados Unidos en el sistema, sin rival alguno, que surge este nuevo actor como una posible amenaza a nivel global en el sentido de tener la capacidad para poder atacar a la mayor potencia en su propio territorio. Para más información sobre este tema, véase: *Exposing the Deception Behind America's Top 25 Pseudo Experts on Islam*, Muslim Public Affairs Council, disponible en: <http://www.tasneemproject.info/constructingenemies.pdf>. Bar, Shmuel *The Religious Sources Of Islamic Terrorism* en *Policy Review*; Jun/Jul, 2004.

En resumen, tres son las razones por las que nos hemos decantado por el estudio del período comprendido entre los atentados ocurridos el 11 de septiembre de 2001 y la finalización del segundo período presidencial de George W. Bush en el 2008:

- La consolidación de la UE como actor internacional con una identidad definida y unos intereses diferentes a los norteamericanos.
- Los atentados terroristas dentro del territorio de EE.UU. abren una nueva era de amenazas diferentes a las tradicionales que tenían que ver con los conflictos entre las potencias del sistema.
- Una visión maniquea del mundo por parte de EE.UU. que provoca que las actuaciones de este y de la UE cada vez difieran de manera más manifiesta.

1.4. ¿Son EE.UU. y la UE dos actores comparables?

Uno de los retos metodológicos que se presentan para elaborar esta tesis es el hecho de demostrar que Estados Unidos y la Unión Europea son comparables. El primer problema que se presenta es que la Unión Europea no es un Estado y, por tanto, no tiene la misma naturaleza que Estados Unidos, clave de este trabajo puesto que, como luego analizaremos, es justo dicha naturaleza uno de los factores que tomamos como decisivo para explicar por qué estos dos actores actúan de manera tan diferente en el sistema internacional.

Que la Unión Europea no sea un Estado no impide la comparación con Estados Unidos. No hay duda que la Unión Europea es un actor internacional y, como tal, tiene intereses comunes, valores compartidos y una visión del mundo. Fulvio Attinà afirma que la “Unión Europea es un actor con protagonismo creciente en la sociedad internacional de la globalización a comienzos del siglo XXI”²⁵. Francisco Aldecoa, por su parte, afirma que “la Unión Europea es un actor plural de las relaciones internacionales que está formado por diferentes niveles de acción exterior, y no sólo los estados”²⁶. Por tanto, se ha creado lo que se denomina el orden constitucional europeo en el que los estados y los ciudadanos están

²⁵ Attinà, Fulvio (1993) citado en: Aldecoa Luzárraga, F. *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED (3), 2002, pp. 27.

²⁶ *Ibíd.* pp. 28

atados institucionalmente de una manera que sobrepasa la organización internacional tradicional²⁷.

Por su parte, Kathleen R. Mcnamara afirma que la UE en la actualidad ejerce un poder significativo sobre los ciudadanos de los estados miembros y juega un papel clave en el escenario mundial²⁸. Según la autora, podemos apreciar que no existe un área de la política nacional de los veintisiete estados miembros que en cierta manera esté orientada por las decisiones que se toman en Bruselas. Además de esto, en el escenario internacional, los estados miembros desarrollan posiciones comunes en materia de negociación de acuerdos comerciales y esta política se lleva a cabo por la Comisión Europea desde hace décadas²⁹.

Francisco Aldecoa incluso establece unas etapas a través de las cuales la UE se va consolidando como actor internacional. Para el periodo que estudiamos, la UE se situaría entre la octava etapa, en la que ya se la puede considerar un actor global en el que la estructura de la globalización supone una oportunidad y, además, se constituye como una alternativa a los modelos de política exterior, y la décima en la que la UE crea una vinculación entre los instrumentos de política exterior entre los tres pilares. La novena etapa consistió en la constitucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa en el Tratado de Niza³⁰.

Lo que no se debe pretender es comparar a la UE y EE.UU. a través de los elementos característicos de un Estado, puesto que la UE, como se mencionaba, no lo es. Por lo tanto, hace falta encontrar otros criterios que nos permitan dicha comparación. En cuanto a la estructura interna, mientras que el gobierno central norteamericano posee la plena competencia en los asuntos exteriores, eso no ocurre en la UE, puesto que “el rasgo más claro de la Política Exterior Común (PEC) es el mismo que el de la Unión, el doble alma comunitaria e intergubernamental”³¹.

²⁷ Mcnamara, Kathleen R. *Constructing Authority in the European Union* en Avant, D., Finnemore, M., Sell, S. (2010) *Who Governs the Globe?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Meunier, Sophie, *Trading Voices: the European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, Princeton University Press, 2005.

³⁰ Aldecoa Luzárraga, F. Attina (1993) citado en: *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED. (3), 2002.

³¹ Ibid. pp. 31.

Sin embargo, este no es un rasgo que únicamente posea la UE en términos de practicidad para elaborar una política exterior, ya que, según Simon Collard las “negociaciones duras y disputas que existen a nivel europeo son igualmente características de los sistemas políticos domésticos, federales u otros, que son ostensiblemente jerárquicos. El motivo de estas disputas y negociaciones puede ser el poder político (en el caso de los estados) o la seguridad nacional (en el caso de la UE)”³². De lo que no hay duda es que las posturas como un actor unificadas en ciertas áreas de la política internacional han alterado las dinámicas del sistema³³. Así, la influencia de la UE en el mundo se encuentra precisamente en lo distintivo que tiene este actor en cuanto al carácter no coercitivo y la difusión de sus normas y valores³⁴.

Durante el trabajo se van a analizar las diferencias entre la UE y EE.UU. a través de las perspectivas de tres teorías, por lo que vamos a comprobar que las tres consideran, cada una a su manera, que la UE es un actor internacional con una política exterior comparable a la de EE.UU.

Desde el punto de vista del neorrealismo, Robert Gilpin afirma que el principal actor de las relaciones internacionales no es el Estado – nación, sino meramente el *conflict – group*, es decir, cualquier clase de organización de actores unidos políticamente por un interés común. Los realistas se interesan más por los estados por ser los grupos primarios que, desde el siglo XVII, han protagonizado la política internacional, “así como el Estado – nación moderno es un producto de unas fuerzas históricas particulares, cambios en esas

³² Collard – Wexler, S. *Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union*, en *European Journal of International Relations* Vol. 12(September), 2006, pp. 41.

³³ Cooper, R. *The European Answer to Robert Kagan*, en *Transatlantic International Politik* Vol. 4(No. 2) , 2003. Véase también: Ginsberg, Roy H. y Smith, Michael E. *Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact*, en Meunier, S. y Mcnamara, K. (Ed.) *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, Oxford: Oxford University Press, 2007. Meunier, S. y Mcnamara, Kathleen R. *Between National Sovereignty and International Power: the External Boys of the Euro*, en *International Affairs* 78 (4), 2002, pp. 849-868.

³⁴ Mcnamara, Kathleen R. *Constructing Authority in the European Union* en Avant, D., Finnemore, M., Sell, S. *Who Governs the Globe?* Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Véase también: Meunier, S. y Nicolaidis, K. *The European Union as a Conflicted Trade Power* en *Journal of European Public Policy* 13 (6), 2006, pp. 906-925. Manners, Ian, *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?* en *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 2002, pp. 234-258.

fuerzas pueden traer la disolución del Estado – nación”³⁵, esta afirmación apela al carácter histórico del estado que Hans Morgenthau atribuye a este actor internacional³⁶.

Kenneth Waltz, por su parte, afirma que en el sistema internacional no existe la jerarquía que existe en los sistemas domésticos, por lo tanto, la UE también en este sentido correspondería a esta diferenciación entre el mundo interno y externo que hace Waltz, puesto que la supranacionalidad de la Unión y los instrumentos de política exterior de la Unión hacen que el sistema sea, en cierta medida, jerárquico³⁷.

Para finalizar el análisis desde el punto de vista del neorrealismo sobre si la UE puede ser considerada o no un actor internacional comparable a EE.UU., los autores de esta corriente teórica atribuyen a las grandes potencias una serie de características, las cuales se pueden identificar claramente en la UE:

- Posesión de población y territorio
- Dotación de recursos
- Capacidad económica³⁸

La primera característica es que dicha potencia posea una población y un territorio; la UE, hoy en día, posee 500 millones de habitantes y un territorio que abarca la totalidad de veintisiete países con una frontera común. Ha sido durante el período estudiado en este trabajo que la UE pasó de tener quince miembros a tener veintisiete después de las ampliaciones que se produjeron en 2004 (en la que entraron a formar parte diez países nuevos)³⁹ y en 2007 (en la que entraron a formar parte Bulgaria y Rumanía). Este territorio se puede expandir aún más, pero este hecho solo puede fortalecer a la UE como actor internacional porque se consolida cada vez más en el sistema internacional.

³⁵ Gilpin, R. *The richness of the tradition of political realism*, en *International Organization*. Cambridge University Press 38, 1984, pp. 287-304.

³⁶ Morgenthau, H. *The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstraction*, en *American Political Science Review* 44 (4), 1950, pp. 803-846.

³⁷ Waltz, K. citado por Collard – Wexler, Simon, *Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union* en *European Journal of International Relations* Vol. 12(September), 2006, pp. 397-432.

³⁸ Waltz, K. *Theory of International Politics*. Reading - Menlo Park - London - Don Mills, Addison – Wesley, 1979.

³⁹ Estos diez países son: Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta.

La segunda característica que mencionan los neorrealistas es la dotación de recursos. La UE provee de recursos sus políticas para poder actuar como un actor independiente a nivel internacional en temas tan relevantes como el comercio, la cooperación al desarrollo o la ayuda humanitaria, así como en las diferentes misiones que se han creado en el seno de la UE por mandato de Naciones Unidas. Barry Buzan afirma que la UE cumple con los criterios que se pueden establecer para designar a una gran potencia. En términos de capacidades, menciona el autor, es incuestionable que se le pueda elevar a dicho estatus. La UE tiene una economía industrial estable, amplia y altamente desarrollada, y posee una cohesión política y una voluntad de mantener una política exterior coherente y robusta⁴⁰.

La tercera es una capacidad económica, la UE es la única organización que posee un presupuesto propio que puede gestionar y recaudar sin ayuda de los estados miembros, por lo que ese presupuesto también se decide cómo se va a repartir en el seno de las instituciones europeas. Por último, la UE tiene unas fuerzas militares que están compuestas por las fuerzas de cada uno de los estados miembros que quiera ponerlas a disposición de la UE, pero como Robert Cooper nos recuerda, “no es verdad que los europeos no tengan capacidad militar; después de Estados Unidos y Rusia, no hay muchos países que estén ni a la par con la UE colectivamente”⁴¹.

La UE de la actualidad es un actor mucho más capaz en materia militar de lo que era en la década de los noventa. Nick Witney, jefe británico de la Agencia Europea de Defensa afirmó que “hay un sentido de que la política europea de seguridad y defensa está empezando a suceder”. Barry Posen afirma que la UE está entre las potencias militares con más capacidades del mundo y que, unidos todos los estados, gastan el 40% de lo que gasta EE.UU. Los estados de la UE poseen alrededor del mismo número de hombres y mujeres en armas que EE.UU. y su personal está bien educado y entrenado⁴². Por lo tanto, la UE puede ir solo en un gran número de circunstancias.

⁴⁰ Buzan, Barry, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*, Londres, Polity Press, 2004.

⁴¹ Cooper, R. *The European Answer to Robert Kagan* en *Transatlantic International Politik* Vol. 4(No. 2), 2003, pp. 13.

⁴² Posen, Barry, *European Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?*, en *Security Studies*, 15:2, 2010, pp. 149-186.

Desde el punto de vista del Neoinstitucionalismo, la UE sería un actor internacional en el sentido que es una organización que, por sí misma, puede influir en el comportamiento de sus miembros, es decir, los estados que la componen. Como organización internacional, la UE serviría, según los autores de esta corriente⁴³, como marco para mitigar los problemas de acción colectiva que amenazan los patrones de estabilidad de la cooperación.

La UE cumpliría, de esta manera, las funciones que los autores les otorgan a las organizaciones internacionales como actores del sistema, entre ellas, la de seguimiento, como foros de negociación para resolver problemas de coordinación o para crear estructura para la ejecución o resolución de disputas. Como analizaremos más adelante, el papel que los neoinstitucionalistas le otorgan a la UE como organización internacional es bastante limitado, sin embargo, para demostrar que esta corriente sí que les considera como un actor internacional es suficiente con estos argumentos.

Para finalizar, Cornish y Edwards afirman que la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), en cuanto un instrumento de la PEC se puede asumir como “confianza y procesos institucionales para manejar y emplear fuerzas militares como parte del rango aceptado de legitimidad e instrumento político efectivo, junto con el reconocimiento general de la legitimidad de la UE como actor internacional con capacidades militares”⁴⁴.

Desde el punto de vista del constructivismo, la UE también puede ser vista como un actor internacional comparable a EE.UU. Nicholas Onuf afirma que “las reglas nos dicen quiénes son los participantes activos de una sociedad”⁴⁵, por tanto, la agencia es una condición social y los agentes actúan para conseguir objetivos. Sin duda, en este sentido, la UE

⁴³ Tsebelis, George y Garrett, Geoffrey, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, en *International Organization* 55 (2), 2001, pp. 357-390. Véase también: Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004. March, J.G. y Olsen, J.P. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989. Pollak, M.A. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, New York, Oxford University Press, 2003. Moravcsik, A. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998. Thelen, K. *Historical Institutionalism in Comparative Politics* en *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404.

⁴⁴ Cornish, P. y Edwards, G. *The Strategic culture of the European Union: a progress report*, en *International Affairs* 81 (4), 2005, pp. 802.

⁴⁵ Onuf, N. *Constructivism a user manual. International Relations in a Constructed World*, V. O. Kubáľková, Nicholas; Kowert, Paul; (Ed). New York – London, England. M.E Sharp Armonk, 1998, pp. 13.

supondría un actor de la sociedad internacional, puesto que se ve afectado por las reglas de la misma y ella, como agente de la sociedad, participa en su elaboración.

Así, la presencia internacional de la Unión Europea no sólo se puede apreciar a través del compromiso de esta con los valores normativos, sino que encierra e implementa valores y normas particulares en su política exterior a través de la promoción de los derechos humanos, a favor del desarrollo del tercer mundo con el principio de condicionalidad y exportando derechos humanos y la democracia⁴⁶. La UE también ejerce poder por medio del ejemplo, promoviendo los acuerdos de integración regional que imiten su imagen y a través de la persuasión normativa⁴⁷.

Por otro lado, si tomáramos a los estados como únicos agentes del sistema internacional, la UE también podría considerarse como actor en la medida que los agentes actuando colectivamente se convierten en uno solo. Usando recursos obtienen existencia material y se convierten en objetos de identificación⁴⁸. De esta manera, la UE deja de ser únicamente una organización que influye en el comportamiento de sus miembros sino que actúa bajo el principio de lo que March y Olsen han denominado la 'lógica de la apropiación' que consiste en:

*Los actores humanos son imaginados para seguir reglas que asocian identidades particulares a situaciones particulares, aproximando oportunidades individuales para la acción a través de la evaluación de las similitudes entre las actuales identidades y los dilemas de elección y los conceptos más generales de uno mismo y las situaciones*⁴⁹.

Así, "los actores tratan de encontrar la norma apropiada en una situación dada (...) y las instituciones sociales incluida la UE no puede ser vista como externa a los actores. Es más, actores incluyendo corporaciones como gobiernos nacionales, empresas, o grupos de interés están profundamente incrustados en y afectados por las instituciones sociales en las que

⁴⁶ Karacasulu, Nilüfer y Uzgören, Elif *Explaining Social Constructivist Contributions To Security Studies*, en *PERCEPTIONS* • Summer-Autumn, 2007.

⁴⁷ Farrell, Mary, *From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World en Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y McNamara, K., Oxford: Oxford University Press, 2007.

⁴⁸ Onuf, N. (1998). *Op. Cit.*

⁴⁹ March, J.G. y Olsen, J.P. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

ellos actúan” (en este caso la UE)⁵⁰. Esto es lo que podíamos llamar las normas constitutivas que denominan los autores constructivistas, que no solo regulan el comportamiento sino que constituyen la identidad de los actores en cuanto a que definen qué somos “nosotros” como miembros de una comunidad social. Si la soberanía no solo regula las acciones entre estados sino que los define, cuando 27 de estos estados han atribuido dicha soberanía a la UE, estamos hablando de un actor diferente, pero que tiene la capacidad de actuar y de dar forma a unos intereses particulares consecuencia de una identidad particular.

De esta manera, John Ruggie afirma que no es posible si quiera encontrar un nombre para lo que es la UE, el autor expone que el final de la guerra fría dio la oportunidad de que nacieran nuevas entidades políticas diferentes de los estados y la UE es un poderoso ejemplo de esas alternativas políticas en el escenario internacional⁵¹.

Vamos a escoger como marco teórico para comparar el que propone Craig Parsons, que consiste en poder identificar qué importancia tienen las ideas (en un sentido amplio del concepto que incluye valores, principios, origen y naturaleza de los actores) en la política exterior de los agentes internacionales. El autor afirma que “podríamos aislar las ideas si encontráramos una comparación extremadamente cercana, contrastando actores en lugares casi idénticos en el mundo objetivo para destacar las variaciones puramente subjetivas en su comportamiento”⁵². La UE y EE.UU. se encuentran en una posición similar en el sistema internacional en el período estudiado, puesto que podríamos identificarlos como las dos regiones más desarrolladas del mundo, las mayores potencias comerciales, los mayores donantes de ayuda al desarrollo o incluso, dos actores que se ven afectados por los mismos tipos de amenazas, en especial y por el período estudiado, el terrorismo. Esto los sitúa en lo que Parsons denomina una posición objetiva similar que permite excluir los factores materiales de manera que se pueda apreciar qué otro tipo de elementos afectan al comportamiento de los actores en el sistema internacional. Puesto que nuestro objetivo es

⁵⁰ Risse, T. *We the European Peoples? Identity, Public Sphere and European Democracy*, Isaca, New York, Cornell University Press, 2009.

⁵¹ Ruggie, John *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations* en *International Organization* 47 (1), 1993, pp. 139-174.

⁵² Parsons, C. *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, en *International Organization* 56(01), 2002, pp. 35.

demostrar que un factor decisivo que explica la diferencia de comportamiento de la UE y EE.UU. es la naturaleza política y la relación con la estructura del sistema, el marco que propone Parsons es ideal para dejar de concentrarnos únicamente, como sugiere Kagan, en los factores materiales para explicar las diferencias entre los dos actores y poder así profundizar y llegar a conclusiones más cercanas a la realidad.

Para finalizar, es pertinente citar a dos autores, Charlotte Bretherton y John Vogler que, a través de su obra *European Union as a Global Actor*, establecen una serie de variables que permiten, de manera objetiva, determinar si la UE es o no un actor internacional. En esta obra los autores justifican que la UE juega un papel importante en diversas áreas a través de su actuación en el panorama internacional, pero antes de abordar estos temas, los autores proponen que, para identificar a la UE como “actorness” en el sistema internacional, esta debe cumplir con una serie de requisitos que hagan efectiva esa “actorness”. Los requisitos que proponen son los siguientes:

- El compromiso compartido por una serie de principios y valores
- La habilidad para identificar prioridades políticas y formular políticas coherentes
- La habilidad para negociar con otros actores en el sistema internacional
- La disponibilidad y capacidad de utilizar instrumentos para implementar sus políticas
- La legitimidad doméstica del proceso de toma de decisiones y prioridades que tengan que ver con la política exterior⁵³

En cuanto al primer requisito, la UE posee una serie de principios y valores que están recogidos en los tratados y que más adelante, cuando realicemos un análisis de la política exterior de la UE nombraremos de manera explícita. El segundo requisito se ve formalizado en el documento que nos sirve de base para el análisis que estamos sugiriendo, la Estrategia Europea de Seguridad, la cual propone unos objetivos en materia de seguridad y la necesidad de formular políticas para poder conseguirlos. Por otra parte, la “gobernanza

⁵³ Bretherton, Ch. y Vogler, J. *The European Union as a Global Actor*, New York, Routledge, 2006.

implica autorregulación más que control directo y por consiguiente implica identificación subjetiva y conformidad”⁵⁴.

La tercera variable que utilizan es, quizás, la más obvia en el sentido que la UE ya se ha convertido y ha adquirido un papel de negociador en diversas materias, incluso en seguridad, como en el caso de Georgia, Irán o como parte del Cuarteto para la solución del conflicto en Oriente Medio. Además, en el Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, se le otorga a la UE personalidad jurídica. En cuanto a la cuarta variable, la UE, como se mencionaba anteriormente, se ha dotado de recursos e instrumentos de todos los pilares para poder llevar a cabo una política exterior cada vez más coherente y eficaz con respecto a la de los estados miembros. En materia de seguridad podemos destacar la Agencia Europea de Defensa o el Servicio de Acción Exterior Europeo⁵⁵. Por último, la EES propone una serie de prioridades a las que hay que atender y el proceso de decisión de la UE es cada vez más legítimo en la medida que, en más materias, se va ampliando el proceso de codecisión, el cual involucra a las principales instituciones del proceso de integración europeo que representan a todos los actores que en él se insertan.

Al igual que los estados fueron consecuencia de un proceso social de creación y aceptación de un estatus de ente político que gobierna, la UE en la actualidad, es un hecho social que la mayoría de la gente acepta como hecho objetivo, pero no hay que olvidar que es un hecho que se ha construido a partir de entendimientos compartidos e intersubjetivos que han hecho de la UE lo que es la actualidad, un actor internacional reconocible y reconocido por todos los demás agentes del sistema⁵⁶.

⁵⁴ Mcnamara, Kathleen R. *Constructing Authority in the European Union*, en Avant, D., Finnemore, M., Sell, S. *Who Governs the Globe?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

⁵⁵ Para más información del Servicio Europeo de Acción Exterior ver: Aldecoa Luzárraga, F (coord.) *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011.

⁵⁶ Searle, John Rogers *The Construction of Social Reality*, Barcelona, Ed. Paidós, 1995.

2. MARCO TEÓRICO: NEORREALISMO, INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL Y CONSTRUCTIVISMO SOCIAL: TRES CORREINTES TEÓRICAS COMPLEMENTARIAS

Las teorías de las Relaciones Internacionales han aparecido y se han desarrollado durante todo el siglo XX, por lo que podemos considerar que es una disciplina muy nueva dentro de lo que se denominan las ciencias sociales. Así, Celestino del Arenal afirma que “la consideración de las relaciones internacionales como ciencia que se ocupa de estudiar la realidad y los problemas internacionales constituye un fenómeno muy reciente, por cuanto se inicia en los países anglosajones en el periodo entre las dos guerras mundiales”⁵⁷.

Aunque existe un gran abanico de teorías que han competido entre ellas por la aceptación en la comunidad científica⁵⁸, nosotros solo nos vamos a referir a tres: el neorrealismo, el institucionalismo neoliberal y el constructivismo social, por considerarlas como las corrientes principales de la disciplina o, como afirma Walt las teorías más visibles y avanzadas⁵⁹. Sin embargo, las dos primeras teorías mencionadas llevan consigo el prefijo “neo” que las diferencia de sus predecesoras, el realismo y el institucionalismo liberal respectivamente, por lo que también vamos a tratar de explicar por qué, para nuestro objetivo, hemos descartado, aunque no completamente, estos dos antecedentes desarrollados después de la II Guerra Mundial (el realismo) y en la denominada segunda Guerra Fría (el institucionalismo liberal)⁶⁰.

⁵⁷ Del Arenal, C. (2007) Ob. Cit.

⁵⁸ Viotti, Paul R. y Kauppi, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, tercera edición, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1998. Véase también: Baylis, John y Smith, Steve (eds.) *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, segunda edición, Oxford, Oxford University Press, 2001.

⁵⁹ Walt, Stephen M. *International Relations: One World, Many Theories*, en *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge. (Spring), 1998, pp. 29-32+34-46.

⁶⁰ Durante la tesis se van a tratar principalmente obras de los autores realistas y neorrealistas Morgenthau, Waltz y Mearsheimer y en cuanto a los institucionalistas, sobre todo, Keohane, sin embargo, para profundizar en más aspectos de las tres teorías, se puede revisar: Aron, Raymond *The Century of Total War*, London, 1954; Derek Verschoyle. *What is a Theory of International Relations*, en *Journal of International Affairs*, 21, 1967, pp. 185-206. Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Keohane, Robert o. y Nye, Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*, Massachusetts, Harvard University Press, 1970. Doyle, Michael, *Liberalism and World Politics Revisted*, en Kegley, Charles W. (ed.) (1996) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, St. Martin's Press, 1996.

Para desarrollar el marco teórico únicamente se van a tener en cuenta los elementos de las tres aproximaciones que son necesarios para el análisis de la política exterior de EE.UU. y de la UE y que nos aportarán las claves necesarias para la explicación de sus diferencias. Es decir, no se va a hacer un recorrido completo por todas las teorías y las diferentes vertientes que de cada una surgen como consecuencia de las aportaciones de diversos autores. Aunque sí que haremos mención y nos referiremos a cada una de las vertientes que consideremos importantes para el análisis propuesto, ofreciendo los principales elementos teóricos y comparándolos entre ellos para una mejor comprensión del ejercicio teórico que se realizará durante todo el texto.

2.1. Relaciones internacionales y Política exterior

El análisis que vamos a realizar en la tesis consiste en la comparación de la política exterior de EE.UU. y de la UE para poder dilucidar cuáles son los factores decisivos que hacen que dichas políticas sean tan diferentes. Sin embargo, no podemos confundir la disciplina de las relaciones internacionales y la política exterior, por lo que cabe preguntarse si las teorías de las relaciones internacionales nos sirven para analizar lo que sería un subcampo de la disciplina, la política exterior de los actores.

Buena parte de la disciplina de las relaciones internacionales está formada por lo que se denomina la política internacional, por lo que podemos afirmar que son diferentes en cuanto que la primera abarca a la segunda⁶¹. Las relaciones internacionales tienen un campo de acción que va más allá de lo que sería la política internacional, puesto que esta última se referiría únicamente a las relaciones de poder entre los actores de la sociedad internacional.

Así, para Celestino del Arenal, las relaciones internacionales son:

*(...) el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre estos y los estados (...), puede decirse, en principio, que las relaciones internacionales es la ciencia que se ocupa de la sociedad internacional*⁶².

⁶¹ Bruncan, S. *La disolución del poder. Sociología de las relaciones internacionales y políticas*, México, 1974.

⁶² Del Arenal, C. (2007) Ob. Cit. pp. 24-25

Por tanto, el estudio de las relaciones internacionales se basa en el análisis de interacciones, de conflicto o de cooperación, reguladas o formales e informales, y en diversos temas, no únicamente los políticos⁶³. Por otra parte, la política exterior se trata del estudio de la acción, “está dictada por un actor en particular, generalmente un estado o, más ocasionalmente, una unión de estados, refiriéndose a su comportamiento para proteger sus intereses y promover sus valores *vis a vis* otros actores más allá de sus fronteras”⁶⁴. Celestino del Arenal también coincide en la definición de lo que sería la política exterior, afirmando que es:

*(...) el estudio de la forma en que un estado lleva sus relaciones con otros estados, se proyecta hacia el exterior, es decir, se refiere a la formulación, implementación y evaluación de las opciones exteriores desde el interior de un estado, vistas desde la perspectiva del estado, sin atender a la sociedad internacional como tal*⁶⁵

De esta manera, cabe preguntarnos si las teorías de las relaciones internacionales que analizan las interacciones que se producen en la sociedad internacional, nos sirven para analizar la política exterior de los actores de dicha sociedad. La primera respuesta que viene a la cabeza es obvia, puesto que si las relaciones internacionales abarcan el estudio de la política exterior, entonces las teorías de las relaciones internacionales sí nos servirían para poder realizar nuestro estudio.

Para Kenneth Waltz, “una teoría indica que algunos factores son más importantes que otros y especifica las relaciones entre ellos”⁶⁶. Sin embargo, el mismo autor afirma la misión principal de una teoría de política internacional es dar una explicación de la noción de sistema internacional que no puede ser simplemente equiparada a las unidades (estados) que interactúan en el sistema, es decir, debemos saber explicar las dinámicas del sistema

⁶³ Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*, Center for International Relations, 2004.

⁶⁴ Ibidem. p. 1.

⁶⁵ Del Arenal (2007), Ob. Cit. p.23.

⁶⁶ Waltz, K. *Theory of International Politics*, Reading - Menlo Park - London - Don Mills, Addison – Wesley, 1979, pp. 615.

que nos ofrecerán más información que las acciones, las intenciones o los atributos de los actores del mismo⁶⁷.

Así, para este autor, las teorías sobre la política internacional tienen poco que ofrecer para el estudio de la política exterior, puesto que esta última trata de las decisiones individuales de las unidades y no se corresponden con las generalidades de una teoría de carácter sistémico como pretende ser el neorrealismo. Sin embargo, no todos los autores neorrealistas están de acuerdo con este punto de vista⁶⁸, y el hecho de que los conceptos, ideas, asunciones o argumentos causales correspondan al estudio del sistema internacional, no significa que no puedan ser utilizados como elementos explicativos de las opciones de política exterior y las prácticas de los diferentes actores del sistema⁶⁹.

Las teorías de las relaciones internacionales nos ofrecen, de esta manera, los principales factores causales que explican las relaciones entre los actores de la sociedad internacional. Una de las relaciones que se producen dentro de dicha sociedad son aquellas de carácter unilateral de los actores, las cuales van a depender no solamente de la estructura del sistema sino también de las características particulares del actor y de la visión y acciones que promueva en dicha estructura. Por tanto, las teorías nos van a ofrecer los elementos necesarios para una buena comprensión de por qué dos actores como EE.UU. y la UE, que conviven en la misma sociedad internacional y están condicionados por la misma estructura, actúan de manera tan diferente.

2.2. El neorrealismo: una teoría basada en la estructura del sistema.

Como afirmábamos en la introducción, en el marco teórico vamos a señalar los principales elementos de las tres teorías que vamos a estudiar y que nos van a permitir más adelante encontrar la explicación de por qué la política exterior de EE.UU. y de la UE son

⁶⁷ Waltz, K. *Reflections on Theory of International Politics. A Response to my Critics*, en Keohane, Robert, O. (ed.) *Neorealism and its Critics* New York, Columbia University Press, 1986, pp. 322-345.

⁶⁸ Elman, Collin *Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy?*, en *Security Studies* 6 (1), 1996, pp. 7-53

⁶⁹ Rittberger, Volker (2004). Ob. Cit.

diferentes. Para poder explicar de manera más clara los principales elementos del neorrealismo que vamos a utilizar en el análisis, lo vamos a comparar con los elementos del realismo que, para Robert Keohane:

*(...) es un componente necesario en un análisis coherente de la política mundial porque su concentración, intereses y racionalidad son cruciales para cualquier comprensión de la materia. Así, toda aproximación a las relaciones internacionales tiene que incorporar o, por lo menos, saldar cuentas con los elementos claves del pensamiento realista*⁷⁰.

Como afirma Keohane, cualquier análisis en materia de relaciones internacionales ha de tener en cuenta las premisas realistas, aunque sea para poder analizar sus limitaciones en la comprensión de la actuación de los actores en el escenario internacional. Esto es precisamente lo que vamos a plantear al comparar, en primer lugar, el realismo con el neorrealismo, este con sus diferentes versiones, así como con el resto de las teorías que se van a mostrar. Es decir, a medida que vayamos exponiendo los diferentes elementos, nos haremos las cuestiones pertinentes que resolveremos a lo largo de la tesis, mostrando que las tres teorías son necesarias para la comprensión del objeto de estudio, aunque la última analizada en este marco teórico, el constructivismo social, nos dará la clave para resolver la hipótesis planteada.

El neorrealismo, según Celestino del Arenal:

*(...) dado el desarrollo científico de las relaciones internacionales a través de los debates anteriores y los cambios que se han producido a nivel interno e internacional, presenta, sin embargo, nuevos elementos teóricos y metodológicos respecto del realismo tradicional, derivados del Behaviorismo y de los nuevos paradigmas*⁷¹.

Lo que podemos entender de esta cita del autor es que el neorrealismo no es una simple extensión del realismo sino que representa una nueva teoría que se adapta a los cambios de la sociedad internacional del momento (finales de la década de los setenta). De esta manera podemos observar en la siguiente tabla cuáles son los principales puntos divergentes entre una teoría y otra y que nos van a servir más adelante para cuestionarnos las claves para el análisis de las diferencias entre la política exterior de EE.UU. y de la UE:

⁷⁰ Keohane, R. O. *The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the "Liberalism of Fear*, Dialog-IO 1(Spring 2002): p. 34

⁷¹ Del Arenal, C. (2007) Ob. Cit. pp. 364

Tabla 2: Diferencias entre la teoría realista y la teoría neorrealista

PRINCIPALES ELEMENTOS PARA EL ANALISIS	REALISMO	NEORREALISMO
Clase de teoría	Reduccionista	Sistémica
Papel del Estado	Actor principal	Actor principal
Relación mundo interno-mundo externo	Paz – Conflicto	Jerárquico - Horizontal
Anarquía del sistema	Ausencia de autoridad	Causa del comportamiento
Poder	Medio y fin en sí mismo	Medio para lograr seguridad
La moral	Elegir el menor mal	No se tiene en cuenta

Fuente: Elaboración propia

Para analizar las diferencias entre las dos teorías vamos a basarnos en las obras de los dos principales autores de cada una de ellas: Hans Morgenthau y Kenneth Waltz. Este último, considerado como el sucesor paradigmático del anterior con su obra principal *Theory of International Politics*. Del primer autor se van a tener en cuenta las principales obras: en primer lugar, *Politics Among Nations* que, según Manuel Medina supone “el primer estudio sistemático de la política internacional, el primer intento de abordar las relaciones internacionales como disciplina autónoma, con preocupaciones sistemáticas y orientadoras”⁷². Kenneth Waltz, por su parte, hace referencia a que una teoría de relaciones internacionales, para ser exitosa “debe demostrar de qué modo puede concebirse la política internacional como un dominio diferente de lo económico, lo social, y otros campos internacionales”⁷³. Otra de las obras que se nombrarán de Morgenthau es *Scientific Man vs. Power Politics* en la que el autor plantea que no es posible construir una teoría científica de la política internacional puesto que cree que, como la política es un “arte” y no una “ciencia”, no es posible “reducirla a esquemas científicos racionales”⁷⁴.

⁷²En Del Arenal (2007) Ob. Cit. p.130.

⁷³Waltz, K. (1979) Ob. Cit. pp. 5

⁷⁴Del Arenal (2007) Ob. Cit. p.131.

2.2.1. Diferente tipo de teorías

Ateniéndonos a los elementos expuestos en la Tabla 2, Kenneth Waltz propone que una teoría, para explicar las relaciones internacionales, ha de ser sistémica, puesto que estas son capaces de “explicar por qué las unidades diferentes se comportan de manera similar, y, a pesar de sus variaciones, producen resultados que caen dentro de lo esperado”⁷⁵. Sin embargo, el autor afirma que el realismo, así como las demás teorías anteriores al neorrealismo, podrían ser calificadas como unas teorías reduccionista puesto que se basan únicamente en el análisis a nivel de la unidad y no explicarían “por qué diferentes unidades se comportan de distinto modo a pesar de poseer una colocación / posición similar dentro de un sistema”⁷⁶.

Para efectos de nuestra tesis, cabe preguntarse si el resultado esperado del autor es predecible únicamente por la configuración de la estructura internacional y la distribución de capacidades en la misma (variable que analizaremos más adelante) o, más bien, hay que tener en cuenta, en mayor grado, la relación existente entre la identidad e intereses del actor en cuestión (variable reduccionista según Waltz) y la relación de dicho actor con la estructura del sistema internacional.

Por tanto, dos potencias comparables en cuanto a la implementación de la política exterior como son EE.UU. y la UE, que poseen una posición similar en el sistema y unas capacidades comparables en muchos sentidos con respecto a otros actores del sistema, se deberían, según Waltz, comportar de manera similar, sin embargo, debido a su identidad (definida también por su naturaleza política) e intereses diversos que dependen de la anterior, su actuación en el sistema difiere notablemente. Esta explicación se ofrecerá en el capítulo 5 cuando analicemos la diferencia en materia de política exterior de EE.UU. y de la UE en cuanto a su relación con las organizaciones internacionales y comprendamos que la diferencia recae principalmente en la identidad de los agentes estudiados más que en la estructura del sistema como causa del comportamiento de dichos agentes.

⁷⁵ Waltz, K. (1979) Ob. Cit. p. 2.

⁷⁶ *Ibíd.* p. 24.

El Estado como único actor de las Relaciones internacionales

Cuando se habla de actores de la sociedad internacional, tanto para la teoría realista como para la neorrealista, el único que vale la pena tomar en cuenta es el Estado. Sin embargo, existen diferencias entre las dos teorías que merecen ser remarcadas para efectos del análisis que se va a realizar durante la tesis.

Morgenthau define la política internacional como una lucha continua por el poder⁷⁷ y los que detentan el poder en el sistema internacional en la realidad que el autor analizaba eran los estados y por este motivo eran ellos los protagonistas, y el interés nacional “el objetivo supremo, intangible y sagrado que guía la lucha por el poder”⁷⁸. Sin embargo, el autor matizaba otorgando al Estado un carácter histórico, es decir, el hecho de que los estados fueran protagonistas o hayan sido protagonistas hasta ese momento de la política internacional, no significa que lo van a seguir siendo eternamente⁷⁹. Para los autores neorrealistas, el hecho de poner atención al estado como único actor que merece ser analizado depende, sin embargo de la afirmación de que es este el único que puede transformar la estructura del sistema internacional⁸⁰.

La estructura del sistema internacional “se define por medio de la disposición de sus partes” y únicamente “los cambios de disposición son cambios estructurales”⁸¹. Por lo tanto, no es importante saber o conocer cómo las unidades se relacionan entre sí, sino que hay que “concentrarse en cuál es su posición mutua” para poder definir cuál es la estructura del

⁷⁷ Morgenthau, Hans *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, quinta edición, New York: Alfred A. Knopf, 1978

⁷⁸ Morgenthau, Hans *In Defense of the National Interest*, New York, 1951.

⁷⁹ Barbé, Esther *El papel del realismo en las relaciones internacionales* en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 57. Julio-Septiembre 1987.

⁸⁰ Otros autores que afirman que el Estado sigue siendo el principal actor de las relaciones internacionales son: Vilanova, P. *El Estado y Sistema Internacional*. En Badía, C. *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Segunda Edición, Tecnos, 2003. Pérez Gil, Luis, *El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales* en *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. XXXII, N° 127-128, 1999, pp. 69-85. Nolte, Detlef *Potencias Regionales en la Política Internacional: conceptos y enfoques de análisis*, en *Working Papers* N° 30. German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 2006. Krasner, Stephen *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, en *Comparative Politics*, 6, 1984, pp. 223-246.

⁸¹ Waltz, K. (1979) Ob. Cit. pp.84.

sistema⁸². De esta manera “el posicionamiento de los países dentro del sistema por su poder relativo es el principal determinante de su comportamiento en el mismo”⁸³.

Sin duda, cuando Waltz habla de las partes se refiere a los estados, sin embargo, en este trabajo se va a realizar un análisis entre las diferencias entre la política exterior de un estado y la política exterior de una actor diferente, la UE, que ha surgido de la integración entre diversos estados y que, a la hora de analizar el sistema internacional en su conjunto, hay que tenerlo en cuenta⁸⁴, puesto que sería un actor clave en lo que los autores neorrealistas definirían como la distribución de capacidades en el escenario internacional, la cual explicaría en gran parte el comportamiento de dicho actor.

Es por esto que cabe preguntarse si el alcance de la teoría realista o neorrealista nos puede ofrecer la comprensión de nuevos actores en el sistema internacional. Como observamos anteriormente, Morgenthau sí aceptaría la aparición de otros actores, porque el estado como tal se hubiera agotado en el quehacer de la política internacional, sin embargo, Waltz y Mearsheimer tendrían más problemas en aceptar la UE como un actor internacional influyente más allá de una organización que representa los intereses de los estados miembros de manera individual, sobre todo de sus principales potencias⁸⁵.

Por otra parte, si se supone, como explicábamos en la introducción citando a Celestino del Arenal, que se ha pasado de un sistema en el que el centro del mismo era el estado a otro en el que el centro es el ser humano, ¿cabría entonces la aparición de otros actores que no tengan como objetivo principal lo que los realistas y neorrealistas atribuyen a los estados? ¿Pueden influir otros actores aparte de los estados en la sociedad internacional? No cabe duda que el realismo y el neorrealismo sufren importantes limitaciones para la comprensión de que un actor como la UE pueda tener una política exterior diferente a la de sus miembros con un interés particular también diferenciado del de los estados que la componen.

⁸² *Ibíd.*

⁸³ Schroeder, P. *Historical Reality vs. Neo-Realist Theory*, en *International Security* Vol. 19, (No. 1): 1994, pp. 36.

⁸⁴ El hecho que la UE no sea un Estado es clave en nuestro análisis. Como hemos descrito antes, aun así sería comparable a EE.UU. puesto que juegan un papel importante en el sistema así como porque la UE se ha conformado tanto por su voluntad como por la percepción de los demás actores del sistema.

⁸⁵ Hay autores que piensan que la UE no es un actor internacional si no una organización que representa los intereses de los estados más poderosos de la organización, véase: Anders Wivel, *New Threats and Old Dilemmas: European Integration in the International System*, en Anders Wivel: *Explaining European Integration*, Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, 1998.

Además, la limitación de estas teorías se encuentra en la identificación del terrorismo como un actor internacional, de ahí las críticas que se hicieron por parte de los autores realistas y neorrealistas a la intervención de George W. Bush en Afganistán e Irak, puesto que se pretendía acabar con el terrorismo a través de medios tradicionales como la guerra entre estados⁸⁶. Por último, otro de los temas que trataremos en el texto es el concepto de soberanía, puesto que para los autores realistas y neorrealistas, esta es parte esencial para la actuación del estado, pero veremos cómo diferentes visiones de lo que en la actualidad significa la soberanía influyen en el comportamiento de los actores analizados y cómo este significado forma parte de su identidad.

El mundo interno y externo de los actores

La tercera de las diferencias entre los autores realistas y neorrealistas que nos ayudará a analizar nuestro objeto de estudio en la tesis es la distinción entre el mundo interno del estado y el mundo externo al cual este se tiene que enfrentar⁸⁷.

Para los realistas clásicos, la política interna o la estructura del estado no debe influir en la puesta en práctica de la política exterior, puesto que, independientemente del régimen político que un Estado tenga, el interés nacional siempre va a estar definido en términos de poder. El mundo interno se caracteriza por ser un mundo pacífico y la seguridad está garantizada por el estado, mientras que en el mundo externo no hay nadie que vele por la seguridad de uno, por lo que se caracteriza por estar en constante conflicto de intereses entre los actores de la sociedad internacional.

No obstante, Waltz hace la diferenciación de una manera explicativa para entender el comportamiento de los Estados al interior y al exterior de sus fronteras. El sistema doméstico es centralizado y jerarquizado, mientras que el sistema internacional se

⁸⁶ Para profundizar en estas críticas véase: Stephen M. Walt, David J. Rothkopf, Daniel W. Drezner, and Steve Clemons *Is Paul Wolfowitz for Real?* En *Foreign Policy*, Agosto, 2009. Mearsheimer, J. J. and S. Walt *An unnecessary War*, en *Foreign Policy* (January - February): 2003, pp. 50 - 59.

⁸⁷ Para el análisis de esta diferencia entre la teoría realista y la neorrealista partimos de dos supuestos ya comprobados en la tesis, a saber: existen actores diferentes a los estados en el escenario internacional y EE.UU. y la UE tienen características que les hacen perfectamente comparables aunque no sean actores de la misma naturaleza.

caracteriza por ser descentralizado y anárquico. En el primero se pueden distinguir funciones entre los diferentes agentes que conforman el Estado, además de una jerarquía entre ellos. Por el contrario, en el sistema internacional, los Estados no se dividen por las funciones que tiene cada uno (puesto que son similares) sino por la distribución de capacidades. Además, en el sistema internacional no se producen relaciones de supra o subordinación⁸⁸.

Para K. Waltz, el sistema nacional no es de auto – ayuda, puesto que el Estado vela por la seguridad de las unidades que lo forman; mientras que el sistema internacional sí sería un sistema de auto – ayuda, puesto que no hay nadie que vele por la seguridad de ningún otro Estado⁸⁹.

Sin embargo, cabe preguntarse si la estructura interna del estado norteamericano influye en la política exterior del mismo o el hecho de que la UE no esté conformada como un gobierno tradicional de un estado, influyen en la política exterior de EE.UU. y de la Unión. Veremos cómo la formación del estado norteamericano y de la UE como parte de su identidad es imprescindible para poder analizar su actuación frente al exterior y cómo estas dos teorías tienen limitaciones para la comprensión de este hecho.

Aunque sí apreciaremos la relevancia que tiene la distinción propuesta por Waltz entre un mundo interno en el que hay una jerarquía funcional y un mundo externo anárquico, sobre todo en la influencia que ejerce el poder ejecutivo de EE.UU. en la puesta en marcha de la política exterior, mucho mayor que la que puede ejercer el ejecutivo de la UE en la implementación y toma de decisiones en materia de política exterior. Analizaremos cómo ambos factores tienen relación con la identidad del actor, puesto que es esta estructura la que le define en cuanto a su actuación frente a terceros.

⁸⁸ Aunque el autor reconoce cierta jerarquía en el sistema internacional que tiene que ver con la distribución de capacidades.

⁸⁹ Waltz, K. *Theory of International Politics* Reading - Menlo Park - London - Don Mills, Addison – Wesley, 1979.

La anarquía del sistema internacional

Tanto los autores realistas como los neorrealistas parten de que el sistema internacional es un sistema anárquico en el que no existe ningún actor por encima de los estados y que pueda velar por la seguridad de los mismos. De esta manera, la existencia de organizaciones como las Naciones Unidas o la OTAN resultan irrelevantes para estas dos teorías en la medida que, finalmente, son los estados los que deben preocuparse por su seguridad porque ninguna de estas organizaciones lo hará por ellos.

Para los realistas es relevante en la medida que es una condición en la que los estados deben luchar por su interés nacional⁹⁰, mientras que para los autores neorrealistas, con más ansias de ofrecer rigurosidad científica⁹¹, aprovechan esta presunción de anarquía como la causa del comportamiento de los estados.

Así, la estructura es la causa del comportamiento de los estados, es decir, “las acciones de los agentes y las agencias son afectadas por la estructura del sistema”⁹². El sistema internacional para los neorrealistas es un sistema anárquico, es decir, “la característica prominente de la política internacional parece ser la falta de orden y de organización”⁹³. No obstante, estructura es un concepto organizativo y sería contradictorio al de anarquía, es por esto que el autor habla de un “orden anárquico”.

Para explicar esta aparente paradoja el autor realiza una analogía con la microeconomía:

*(...) el mercado surge de las actividades de las unidades individuales – personas y empresas – cuyos propósitos y esfuerzos no están dirigidos hacia la creación de un orden sino hacia la satisfacción de sus propios intereses internamente definidos por medio de cualquier conducta que puedan tomar (...) una vez formado el mercado, se constituye en una fuerza en sí mismo, y en una fuerza que las unidades, actuando individualmente o en pequeño número, no pueden controlar*⁹⁴.

Así, los sistemas políticos internacionales “se forman por la coacción de unidades auto interesadas” y “las estructuras emergen de la coexistencia de los Estados”⁹⁵. Entonces, la anarquía para los neorrealistas, significa, por una parte, la falta de una autoridad que esté

⁹⁰ Pham, Peter J. *What is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision an American Foreign Policy*, en *American Foreign Policy Interests* 30, 2008, pp. 256-265.

⁹¹ Del Arenal, C. (2007) Ob. Cit.

⁹² Waltz, K. (1979) Ob. Cit. p. 80

⁹³ Ibidem. p. 81

⁹⁴ Ibidem. p. 90

⁹⁵ Ibidem. p.93

por encima de los Estados y, por otra, la búsqueda del interés propio que hace que los actores permanezcan en continuo conflicto.

Esta anarquía es la que hace predecible el comportamiento de los actores en el sistema, pero no toman en cuenta, como mencionamos anteriormente, que existen otro tipo de actores, como la UE, que se pueden analizar y tienen incidencia en el sistema internacional. Por este motivo, nos podemos cuestionar si es la estructura anárquica del sistema la que causa el comportamiento de los actores o, por el contrario, este puede ser provocado por las características identitarias del actor o por la relación entre dichos actores y la estructura creada por los mismos, y no la estructura inherente al sistema de la que parten los autores neorrealistas.

Otra cuestión que nos planteamos y resolvemos a lo largo del texto es si esa estructura se puede concebir como inherente al sistema o es una estructura creada por los agentes que la componen. Analizaremos a lo largo de los capítulos cómo la estructura no se puede tomar como algo inherente al sistema sino que, el hecho de que sea o no más o menos anárquico el sistema, depende de cómo los actores se comportan. Veremos cómo dos actores en una supuesta misma estructura se comportan de manera diferente, por lo que la estructura no puede ser tan determinante.

De esta manera, si el sistema fuera anárquico y limitante como lo proponen los autores neorrealistas, las instituciones internacionales no tendrían ninguna incidencia en el comportamiento de los estados. Quizás esta condición anárquica podría explicar en parte el unilateralismo de EE.UU. frente a las amenazas que identifica, sin embargo analizaremos que no es el límite de la anarquía lo que hace que EE.UU. actúe de esa manera sino el hecho de poseer una identidad diferente y relacionarse con la estructura creando nuevas dinámicas de comportamiento o manteniendo las viejas dinámicas no adaptadas a la realidad social del periodo analizado.

Kenneth Waltz afirma que la política internacional solo puede ser entendida si los efectos de la estructura son añadidos a las explicaciones a nivel de la unidad que proponen los realistas. Es por esto que rechazan la asunción de que la lucha por el poder innata en el hombre no constituye una causa suficiente para explicar el comportamiento de los

estados⁹⁶. Así, “la recurrencia a la guerra es explicada por la estructura del sistema internacional (...) aunque explicaciones particulares pueden ser encontradas al nivel de la unidad, las explicaciones generales son también necesarias”⁹⁷.

En este sentido, demostraremos que los factores generales que menciona el autor no son suficientes, ni siquiera explicativos, sino que hay que profundizar en el hecho de por qué esos factores generales se producen de esa manera y no de otra (ontología), es decir, por qué el sistema internacional es como es, y cómo se ha formado y se han creado instituciones (patrones de comportamiento) que llevan a que los actores del mismo se comporten de una manera u otra. Por tanto, el factor decisivo no sería la estructura sino la relación entre el agente y la estructura del escenario internacional del período estudiado.

El Poder

Otra de las diferencias que mencionábamos en la Tabla 2 es la del concepto de poder. Morgenthau afirma que el poder es un fin en sí mismo. Dentro de los seis principios del realismo político que el autor señala en su principal obra, *Politics Among Nations*, está el de que “la directiva principal que ayuda al realismo político a encontrar su ruta hacia el horizonte de la política internacional es el concepto del interés en términos de poder. Este concepto nos provee del eslabón entre la razón (que procura entender la política internacional) y los hechos que deben comprenderse”. Sin este concepto, una teoría de la política, internacional o interna, es imposible pues “se presume que los estadistas piensan y actúan dentro de los términos de un interés definido como poder”⁹⁸.

Las acciones de los estadistas están determinadas entonces por este concepto de poder, puesto que “la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los fines últimos de la política internacional, el poder es siempre el

⁹⁶ Kenneth Waltz escribió un texto en el que intenta encontrar la causa de la guerra en las tres imágenes, hombre, estado y anarquía del sistema. Este texto es anterior al de *Theory of International Politics* en el cual renuncia a encontrar las causas en las dos primeras imágenes para concentrarse en la tercera. Véase: Waltz, K. Man, the State, and War: a Theoretical Analysis, New York, Columbia University Press, 2001.

⁹⁷ Waltz, K. *The Origins of War in Neorealist Theory*, en *The Journal of Interdisciplinary History*, XVIII, 1988, pp. 626.

⁹⁸ Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, quinta edición, New York: Alfred A. Knopf, 1978. p.16

fin inmediato”⁹⁹. Estas ansias de poder son una característica innata del ser humano en cualquier relación de carácter político, lo cual le empieza a restar rigor científico a la teoría, puesto que se presume demasiado. De esta manera, nos podemos cuestionar, ¿toda actuación de EE.UU. y de la UE está determinada por el poder? Veremos que esto, en ninguno de los dos casos es así, y para Waltz esta sería una variable reduccionista, como analizaremos abajo, pues no podemos explicar el comportamiento de los estados por las características que estos poseen.

Para los autores neorrealistas, el poder es un medio que puede resultar útil, pero la preocupación de los estados no es por el poder sino por su seguridad¹⁰⁰. Morgenthau afirma que “el *animus dominandi*, el deseo de dominar, es la fuerza social que determina la actividad política”¹⁰¹. Sin embargo, para Waltz esto supone encontrar las causas del comportamiento al nivel de la unidad, lo cual no es suficiente, por lo que es necesario encontrar dichas causas al nivel de la estructura.

Por esta razón, la variable que utiliza el autor para entender el comportamiento de los estados no es el poder sino la distribución de capacidades (variable sistémica), que nos indica cuál es la posición de las potencias en el sistema y, por tanto, nos conduce a conocer las causas de su comportamiento. Estas causas no residen en la búsqueda de poder como un fin, sino en el mantenimiento de la posición en el sistema¹⁰².

Así, la distribución de capacidades es “un atributo clave del sistema internacional (además de la anarquía) que es responsable de los patrones de comportamiento internacional que observamos (...), la anarquía y la distribución de capacidades son constreñimientos (límites en las elecciones de los estados) a los cuales los actores responden de una manera consistente y racional”¹⁰³.

⁹⁹ Ibíd. p.43.

¹⁰⁰ Waltz, K. (1988) Ob. Cit. pp. 615-628.

¹⁰¹ Molloy, S. *Truth, Power, Theories: Hans Morgenthau's Formulation of realism in Diplomacy & Statecraft* 15 (1), 2004, pp. 76.

¹⁰² Hay que tener en cuenta que para ambas teorías, independientemente de si es el poder o la distribución de capacidades la variable dependiente, la prudencia ha de ser una cualidad que los estadistas y estados han de tener en cuenta.

¹⁰³ Rittberger (2004) Ob. Cit. p. 4.

De esta manera, los estados, dependiendo de su posición en el sistema, intentan maximizar su autonomía e influencia como objetivos de política exterior. Así, las políticas exteriores de EE.UU. y de la UE estarían enfocadas hacia la maximización de poder en el sentido indicado, es decir, a favor de su autonomía y capacidad para influir y así mantener la posición en el sistema. Morgenthau afirma que “históricamente, el primer objetivo de la política exterior de EE.UU. fue la seguridad del país y el estatus como poder predominante sin rival” en las Américas¹⁰⁴.

Para efectos de nuestra tesis, habría que preguntarse si dos actores tan diferentes como EE.UU. y la UE, que comparten una posición similar en el sistema, y que se comportan de manera tan desigual, ¿es la distribución de capacidades que define su posición lo que determina su comportamiento o, por el contrario, habría que dotar de significado al poder y a la posición que dichos actores poseen? Es decir, ¿es el poder, en términos realistas, o la distribución de capacidades, en términos neorrealistas, lo que determina el comportamiento de EE.UU. y de la UE o es la relación social de estos lo que influye de manera más directa en dicho comportamiento? Estas cuestiones serán respondidas en el capítulo 6 de la tesis cuando analicemos la política exterior de carácter hegemónico que caracteriza a EE.UU., comparada con la política de corresponsabilidad que caracteriza las actuaciones de la UE frente a terceros.

Por último, queremos destacar otra de las variantes del poder o del comportamiento causado por la distribución de capacidades en el sistema que consiste en la utilización del mismo en forma de intervención en diferentes estados. Como analizaremos durante el trabajo, George W. Bush justifica, en parte, su intervención en Afganistán e Irak en el hecho de ser la nación más poderosa. Sin embargo, para Morgenthau “la sobreestimación del poder a través de la intervención es fruto del corolario de su compromiso ideológico que, por su naturaleza, no tiene límites (...), intervenir en otros países no puede estar determinado por compromisos ideológicos o por una ciega confianza en el poder de EE.UU. sino en un cuidado cálculo de los intereses involucrados y el poder disponible”¹⁰⁵ „

¹⁰⁴ Morgenthau, H. *The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstraction*, en *American Political Science Review* 44 (4), 1950, p. 834.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

por lo que el autor nos está afirmando que si EE.UU. tuviera esto en cuenta, intervendría menos y tendría más éxito.

Entonces, cabe cuestionarnos el hecho de que, si la intervención de Bush en Irak no tenía en cuenta el interés nacional en términos realistas, ¿cómo podemos explicar que aun así lo hiciera? Morgenthau afirma que EE.UU. no debe hacer lo que quiere, cuando quiere y como quiere, hay que escuchar a los demás y respetar la voluntad colectiva de los aliados democráticos¹⁰⁶.

Como veremos en los capítulos siguientes, la voluntad de los aliados democráticos de EE.UU. no era unánime en cuanto a las acciones de este, sin embargo, no dudó en salirse de los foros diplomáticos en los que se planteaba la cuestión para llevar a cabo las acciones que le costaron un alto precio. ¿Fue esto motivado por el poder material de EE.UU.? ¿Fue motivado por su posición en el sistema? ¿Por qué EE.UU. no utilizó los mecanismos multilaterales de los que forman parte todos sus aliados si comparten ideas tales como que el terrorismo supone una amenaza? Debemos escoger uno de los dos interrogantes porque ambos no son compatibles en el análisis de las causas, o al menos, el que nos postulaba Morgenthau sobre el poder de un estado no es tan útil para explicar la diferencia entre la política exterior de EE.UU. y de la UE, puesto que el poder militar del primero es muy superior al del segundo, sin embargo, como ya afirmábamos, la posición en el sistema no difiere tanto, puesto que se toman en cuenta más elementos que pueden situar a la UE en dicha posición.

La moral en la política exterior

Este elemento teórico de comparación no tiene distinción en cómo es tratado por los autores realistas y neorrealistas¹⁰⁷, por lo que estos últimos asumen los postulados de Morgenthau

¹⁰⁶ McCain, John (2008) *Remarks to the Los Angeles World Affairs Council* en:

<http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/872473dd-9ccb-4ab4-9d0d-ec54f0e7a497.htm>

¹⁰⁷ Si existen autores realistas que ponen la moral en el centro de su teoría como por ejemplo: Niebuhr, R. *Christianity and Power Politics*, New York, Scribner's, 1940. Niebuhr, R. *The Irony of American History*, New York, Scribner's, 1952. Niebuhr, R. *Christian Realism and Political Problems*, Scribner's, New York, 1953.

en cuanto a si la moral ha de tenerse en cuenta o no a la hora de implementar la política exterior. Con esto queremos hacer énfasis en que, para efectos de nuestra tesis, vamos a tomar los postulados realistas para demostrar cómo estos no se ajustan a las políticas llevadas a cabo por el presidente estadounidense en el período estudiado. También desarrollaremos por qué tampoco dichos postulados se ajustan a la acción de la UE, pero por diferentes razones, puesto que la moral no es lo que motiva la política exterior de la Unión, como sí ocurre en EE.UU., sino la ética internacional basada en las normas globales.

Stephen Walt afirma que los realistas son muy cautelosos a la hora de iniciar guerras de carácter idealista, puesto que son campañas que no se iniciarían, e incluso la opinión pública se opondría, si no se le introdujera ese elemento ideal o moral¹⁰⁸. Morgenthau, por su parte, en su cuarto principio sobre el realismo político apunta que este “tiene conciencia del significado moral de la acción política. Tiene también conciencia de la inevitable tensión entre la disposición moral y las exigencias de una acción política que tenga éxito”, de esta manera, “los principios morales universales no pueden ser aplicados a los actos estatales en su formulación universal y abstracta”¹⁰⁹.

En la obra *Scientific Man vs Power Politics*, Morgenthau afirma que, a falta de una comunidad internacional capaz de garantizar seguridad, una nación debe llenar el vacío de la tarea de elegir el menor mal siguiendo siempre su interés nacional¹¹⁰. Es decir, una nación confrontada a las aspiraciones hostiles de otras naciones tiene una primera obligación que es cuidar su interés nacional. Sin embargo, el autor afirma también que una nación debe olvidar las cruzadas ideológicas, por más virtuosa o poderosa que sea dicha nación, que tienen que ver con la misión de hacer el mundo a su imagen.

La cuestión que nos surge entonces para comprender la política exterior de EE.UU. es ¿por qué el presidente Bush comenzó una guerra contra el terror dividiendo el mundo entre el bien y el mal? ¿Era el interés nacional la principal razón? ¿O simplemente lanzó una

¹⁰⁸ Walt, S. M. *Alliances in a Unipolar World*, en *World Politics* 61(01): 2009, pp. 86-120.

¹⁰⁹ Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, quinta edición, New York: Alfred A. Knopf, 1978. p. 23.

¹¹⁰ Morgenthau, Hans (1946) *Scientific Man versus Power Politics* Chicago, IL: University of Chicago Press.

cruzada contra el terror para demostrar su poder? ¿Esta muestra de poder tiene las raíces en su identidad y en la ganancia de estructurar el sistema entre buenos y malos en la que él es el líder de los buenos? Es decir, ¿es la identidad y la relación entre el agente y la estructura los factores claves o el interés nacional lo que motiva las acciones de la gran potencia?

Edward Carr afirma que la moralidad puede ser usada como una herramienta de poder¹¹¹. Así, las grandes potencias pueden aplicar su poder material para promover su moralidad política preferida¹¹². Sin embargo, los realistas son escépticos cuando la moral sirve de justificación para tomar una acción, es decir, que los gobernantes aludan a que lo logrado es porque son los buenos y por eso se tiene la “responsabilidad” o legitimidad para promover como interés nacional que el resto de actores de la sociedad internacional similares se vuelvan como ellos.

Esto nos lleva a tener que utilizar otras variables que tienen que ver con la naturaleza política y cultural de un pueblo que se considera (por su propio éxito) poseedor de la verdad y el bien para realizar sus objetivos e imponer una moral (¿qué es el bien y qué es el mal?) al resto de la sociedad internacional. Este análisis lo realizaremos en el capítulo 7 mostrando cómo el denominado “excepcionalismo americano” basado en una identidad forjada durante más de dos siglos de existencia de EE.UU. es el factor clave, junto con esa visión maniquea del mundo, la que provoca el comportamiento de este país que, al fin y al cabo, no es tan excepcional, puesto que ha sido el comportamiento de todos aquellos que, durante la historia, han querido (y han fracasado a largo plazo) imponer su moral al resto de la sociedad internacional.

Por el contrario, sí encontramos excepcional a la UE en dos sentidos: el primero de ellos en cuanto a la originalidad del actor (identidad) y el segundo, en cuanto a las tácticas, no de imposición o coacción sino de negociación y persuasión. Estas no son estrategias tan comunes cuando hablamos de potencias en el sistema internacional a lo largo de la historia que han intentado expandir sus valores, cultura, modelo social, político o económico al resto de la sociedad internacional.

¹¹¹ Carr, Edward, *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: an Introduction to the Study of International Relations*, London: Macmillan, revised edition, 1946.

¹¹² Barkin, S.J. *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, New York, Cambridge University Press, 2003.

2.2.2. Diferentes corrientes neorrealistas

Para finalizar el apartado de la corriente realista, queremos diferenciar entre las vertientes que existen de la teoría neorrealista que nos van a ser útiles para el análisis de por qué la política exterior de EE.UU. difiere de manera tan significativa de aquella de la UE. Vamos a mostrar gráficamente el esquema de diferenciación que hemos escogido para más adelante explicar por qué estas diferencias serán válidas para el desarrollo de la tesis¹¹³:

Tabla 3 El Neorrealismo

AUTORES	NEORREALISMO <i>STANDARD</i>	NEORREALISMO MODIFICADO
KENNETH WALTZ <i>Neorrealismo Defensivo</i>	Límites en la búsqueda del poder y de la seguridad. Equilibrio de poder basado en el <i>statu quo</i> (Mundo de satisfechos). Dilema de seguridad.	Brooks (1997), Snyder (1996), Schweller y Priess (1997)
JOHN MEARSHEIMER <i>Neorrealismo Ofensivo</i>	La búsqueda de poder y seguridad es insaciable. Estados revisionistas (Mundo de maximizadores). No hay dilema de seguridad.	

Fuente: Elaboración propia a partir de los autores Snyder y Rittberger¹¹⁴

Rittberger hace una primera clasificación entre lo que él denomina *the standard version of neorealism* y *modified neorealism*¹¹⁵. La primera corriente asume que “los estados siempre dan prioridad para asegurar su independencia o autonomía porque ellos eligen sus políticas exteriores sobre la base de los peores escenarios posibles”¹¹⁶. Esta corriente está

¹¹³ Aunque existen más diferencias entre los diferentes teóricos que se van a mostrar, en la Tabla 3 solo se tendrán en cuenta aquellas que utilizaremos a lo largo del texto de la tesis.

¹¹⁴ Snyder, Glenn *Mearsheimer's World – Offensive Realism and the struggle for Security: a Review essay*, en *International Security* 27 (1), 2002, pp. 149-173. Rittberger, Volker (2004) Ob Cit.

¹¹⁵ Rittberger, Volker (2004) Ob Cit.

¹¹⁶ *Ibid.* pp. 14.

representada por Kenneth Waltz¹¹⁷ y John Mearsheimer¹¹⁸. Por el contrario, los autores de la corriente denominada *modified neorealism* asumen que la inseguridad varía por diferentes factores, ya que hay momentos de amenaza débil cuando se elige dar preferencia a la influencia en detrimento de la autonomía. Los autores representativos de esta corriente son los nombrados en la Tabla 3.

Para efectos del análisis que vamos a realizar en nuestra tesis, esta clasificación nos parece demasiado general e irrelevante, puesto que en el período estudiado, en el que se supone que existía una gran amenaza, es muy difícil distinguir entre si la política exterior de EE.UU. buscó la autonomía por encima de la influencia, ya que ambas, como veremos, fueron importantes durante los años referidos. Por esta razón, preferimos hacer también una clasificación, más práctica para nuestro análisis, entre lo que se ha denominado neorrealismo defensivo representado por Kenneth Waltz y el neorrealismo ofensivo representado por John Mearsheimer. Además, estos autores son, a nuestro parecer, los más influyentes y rebatidos de la teoría neorrealista.

Para comenzar con la primera diferencia entre los dos, los neorrealistas ofensivos “creen que las potencias *statu quo* raramente se pueden encontrar en las políticas mundiales, porque el sistema internacional crea poderosos incentivos para que los estados busquen oportunidades para ganar poder a expensas de los rivales, y para coger ventaja de esas situaciones cuando los beneficios sobrepasan los costes. Un objetivo final del estado es ser el hegemon del sistema”¹¹⁹. Por su parte los neorrealistas defensivos consideran que el sistema no da incentivos para incrementar el poder sino para mantener el equilibrio de poder en el sistema¹²⁰.

Una y otra corriente se inclinan a considerar toda la política internacional en términos de poder y de equilibrio de poder, por lo que cabría preguntarse si en realidad la UE es un actor en busca de equilibrar el poder con el resto de potencias o si, por el contrario, estas dinámicas de poder quedan reservadas a actores estatales. Por otra parte, ¿el comportamiento de EE.UU. durante el período escogido se ajusta más al modelo ofensivo o

¹¹⁷ Waltz, K. (1979) Ob Cit.

¹¹⁸ Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001.

¹¹⁹ *Ibíd.* pp. 21

¹²⁰ Waltz (1979) Ob. Cit.

defensivo? Observaremos que en cierta manera el neorrealismo ofensivo tiene cierta capacidad de explicación, sin embargo, la respuesta es que ambos son limitados porque solo toman en cuenta intereses y estructuras exógenas y predeterminadas que condicionan el comportamiento de los actores, y este no es el caso ni en la política exterior de EE.UU. y de la UE en el período estudiado.

Por otra parte, la segunda diferencia hace referencia a si los estados son revisionistas (en constante búsqueda de poder) o, sin embargo, se conforman habiendo logrado el objetivo de la seguridad. Waltz afirma que “en anarquía, la seguridad es el objetivo principal (...) la primera preocupación de los estados no es aumentar su poder sino mantener su posición en el sistema”¹²¹. Para Mearsheimer aquí existe un problema, a saber, ¿cuál es el grado de seguridad que se necesita? Para este autor, Waltz no especifica nunca esta cuestión y por eso él cree que los estados son revisionistas y siempre buscan poder porque no se sabe cuándo los demás le pueden arrebatar el suyo. Mearsheimer afirma que “un estado con una ventaja de poder muy marcada sobre sus rivales se comportará de manera más agresiva”¹²², porque tiene “la capacidad así como los incentivos para hacerlo”¹²³. Así, la “agresión no puede ser mala desde que todos los países serían agresores si pudieran”¹²⁴.

En este sentido, nos preguntamos si el comportamiento agresivo de EE.UU. se debe a estos incentivos que da el sistema internacional o, por el contrario, se deben a otros factores. Por otro lado, cabe que nos preguntemos, si la UE es una potencia en el sistema internacional, ¿por qué su comportamiento no es agresivo? Analizaremos que la respuesta a estas cuestiones tiene poco que ver con la búsqueda constante de poder o el mantenimiento de la posición en el sistema y más con dos factores que estas dos corrientes no tienen en cuenta como la identidad de los actores y su relación con la estructura.

La tercera diferencia es consecuencia directa de la anterior, es decir, si todos los estados son revisionistas, según Mearsheimer, y creen que los otros también lo son, no se puede pensar que existe un dilema de seguridad ya que todas las potencias presentan amenazas

¹²¹ Ibid. pp. 126.

¹²² Snyder, Glenn (2002) Ob. Cit. pp. 154.

¹²³ Mearsheimer, J. (2001) Ob. Cit. pp. 37.

¹²⁴ Rosecrance, R. N. *War and Peace*, en *World Politics* Vol. 55(October), 2002, pp. 12.

reales a los otros y no hipotéticas¹²⁵. Si esto es cierto, ¿el terrorismo supone una amenaza a la seguridad o un incentivo para que EE.UU. aumente su poder? ¿Por qué hay potencias que EE.UU. no considera amenazas (Reino Unido, Brasil) cuando en realidad tienen más capacidades que los grupos terroristas?

Para los neorrealistas defensivos, sin embargo, dicho dilema sí existe en la medida que la incertidumbre en el sistema no se puede controlar porque no existe tal orden, a no ser que sea por medio del equilibrio de poder y, aun así, hay peligro de que este se pueda romper, por lo que hay que tomar medidas para protegerse. En este sentido, los neorrealistas defensivos sí tendrían una explicación clara para el comportamiento de la UE en el período estudiado y frente a las amenazas que afrontan.

Sin embargo, ¿las medidas que toma la UE en materia de seguridad y defensa corresponden a una necesidad de defenderse o de afrontar los nuevos conflictos de una manera diferente a lo que lo hace EE.UU.? ¿Es la necesidad de defenderse o el cambio en la estructura internacional y sus dinámicas la que explican en mayor medida el comportamiento de la UE? Observaremos que la incertidumbre en el sistema no es tan clara como los neorrealistas nos lo hacen ver y esto se debe a diferentes razones, como por ejemplo, el hecho de que existan organizaciones internacionales que regulan, en mayor o menor medida, el sistema internacional.

Por otra parte, existen patrones de comportamiento (instituciones en el vocabulario del constructivismo social) que hacen pensar que la incertidumbre no es tan clara, y esos patrones tienen que ver menos con el poder y el mantenimiento de la posición en el sistema y más con la identidad de los actores y la relación de estos con la estructura internacional. Es por esto que estos autores fueron muy críticos con la actuación del gobierno de EE.UU. en el período estudiado, puesto que, aunque se comportara de manera agresiva, no lo hizo bajo los cálculos necesarios e incumplió uno de los principales principios del realismo político que es la prudencia¹²⁶.

¹²⁵ Snyder, Glenn (2002) Ob Cit.

¹²⁶ Walt, S. M. *Alliances in a Unipolar World*, en *World Politics* 61(01): 2009, pp. 86-120. Walt y Mearsheimer también realizan una crítica que tiene que ver con lo poco calculada que estuvo la intervención en Irak, véase Walt, S. y Mearsheimer, J. (2003) Ob Cit.

Esto nos introduce directamente a la siguiente corriente teórica que vamos a utilizar para el análisis propuesto en la tesis, el institucionalismo neoliberal, consecuencia de la evolución de diferentes teorías fruto del paradigma transnacionalista definido por Celestino del Arenal¹²⁷.

2.3.1 Institucionalismo Neoliberal

El institucionalismo neoliberal como teoría de las relaciones internacionales aparece como desarrollo de corrientes anteriores como el funcionalismo¹²⁸, el neo funcionalismo¹²⁹ y la interdependencia¹³⁰. Todas estas teorías, así como el institucionalismo neoliberal, argumentan que los estados pueden cooperar en el marco de instituciones internacionales, es decir, son más optimistas que los autores vistos en el apartado anterior en cuanto que dichas instituciones pueden modificar el comportamiento de los estados y promover la cooperación¹³¹.

Grieco trata a los autores de estas corrientes como institucionalistas liberales y posteriormente hace la diferenciación entre estos y los institucionalistas neoliberales, que queda representada en la siguiente Tabla:

Tabla 4 Institucionalismo Liberal e Institucionalismo Neoliberal

PROPOSICIÓN	INSTITUCIONALISMO LIBERAL	INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL
Los estados son los únicos principales actores en la política mundial	Otros actores son principales: agencias internacionales especializadas, autoridades supranacionales, grupos de interés, actores transnacionales y redes políticas transgubernamentales.	Estados son los principales actores pero las instituciones también juegan un papel importante.
Los estados son actores unitarios y racionales	Los estados están fragmentados.	Estados unitarios y racionales
La anarquía es la mayor fuerza que	No, también hay fuerzas como la	Aparentemente sí, la anarquía da

¹²⁷ Del Arenal, C. (2007) Ob. Cit.

¹²⁸ Mitrany, D. *The Progress of International Government*, New Haven, Yale University Press, 1933.

¹²⁹ Haas, E.B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, Stevens and Sons, London, 1958.

¹³⁰ Keohane, R.O. y Nye, J. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1977.

¹³¹ Grieco, J. M. *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, en *International Organization* 42(3), 1988.

da forma a las preferencias y acciones de los estados	tecnología, el conocimiento...etc.	forma a las preferencias de los estados y a sus acciones.
Las instituciones internacionales son fuerzas independientes facilitadoras de cooperación	Si, únicas donde se puede dar la cooperación.	Si, únicas donde se puede dar la cooperación.
Pesimismo u optimismo sobre los prospectos de cooperación	Optimistas	Optimistas

Fuente: tomado de Grieco¹³²

La Tabla 4 nos muestra las diferencias entre los institucionalistas liberales y los institucionalistas neoliberales según Grieco, lo cual, a efectos de nuestro trabajo nos van a ser útiles en la medida que, si comparamos el institucionalismo neoliberal con el neorrealismo, las únicas diferencias que apreciamos son el papel que se le dan a las instituciones internacionales y el hecho de que los estados van a optar por la cooperación para obtener ganancias absolutas y no por la confrontación o conflicto para obtener ganancias relativas con respecto al resto¹³³.

Otra de las clasificaciones que podemos encontrar en cuanto a las teorías liberales es la que propone Robert Keohane, según la cual podemos identificar tres líneas principales causales de la teoría liberal clásica¹³⁴:

- El liberalismo comercial: se concentra en “los efectos pacíficos del comercio. R. Rosecrance, con la obra *The Rise of the Trading State*¹³⁵.
- El liberalismo democrático: pone hincapié en “los efectos pacíficos del gobierno democrático”¹³⁶, el máximo representante de esta corriente es Michael Doyle y la teoría de la paz democrática basada en el pensamiento de Immanuel Kant y que la expone en la obra *La paz perpetua*.
- El liberalismo regulatorio: se concentra en la importancia de las reglas y las instituciones afectando las relaciones entre los países

¹³² Ibíd. p. 23.

¹³³ Axelrod, R. y Keohane, R.O. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, en *World Politics* 38 (1), 1985, pp. 226-254

¹³⁴ Nye, J. *Neorealism and Neoliberalism*, en *World Politics* Published by: Cambridge University Press Vol. 40 (No. 2), 1986, pp. 3

¹³⁵ Joseph Nye afirma que no está clara la distinción causal por factores liberales o realistas

¹³⁶ Nye, J. *Neorealism and Neoliberalism*, en *World Politics* Published by: Cambridge University Press Vol. 40 (No. 2), 1986, pp. 6

Para Joseph Nye, habría que añadir un cuarto tipo, el liberalismo sociológico, el cual “afirma el efecto transformador de los contactos transnacionales y de las coaliciones en las actitudes nacionales y en la definición de intereses¹³⁷”.

Este trabajo va a concentrarse principalmente en los dos últimos tipos de liberalismo que define el autor y que son con los que se podría identificar a Robert Keohane, principal autor que se va a utilizar para la exposición del neoinstitucionalismo.

Esta teoría se situaría dentro del paradigma transnacionalista, y resulta de la evolución teórica que se produjo a partir de la obra de 1977 *Poder e Interdependencia: La política mundial en transición*, de Joseph Nye y Robert Keohane, que expone la interdependencia compleja como teoría alternativa al dominio, hasta esa época, de los planteamientos realistas en las relaciones internacionales.

Robert Keohane renuncia a crear un nuevo paradigma en las relaciones internacionales y trata de integrar las teorías provenientes de la tradición realista y liberalista en un enfoque multidimensional. Para el autor, el institucionalismo, como el realismo, es una teoría utilitaria y racionalista¹³⁸.

El institucionalismo es fruto de las tesis sobre la decadencia de Estados Unidos, sobre cómo la cooperación entre los países capitalistas avanzados puede continuar sin la hegemonía de Estados Unidos. Así, busca estudiar cuál es la influencia de los regímenes internacionales y de las instituciones en el comportamiento de los estados¹³⁹. Sin embargo, tuvo que producirse una reformulación del enfoque transnacional de la década de los setenta hacia lo que se denomina neoinstitucionalismo. Estos últimos van a reconocer que el estado, aunque no es el único actor de las relaciones internacionales, sí es el principal. Estos estados actúan racionalmente, aunque a partir de una información no completa ni tampoco

¹³⁷ *Ibíd.* pp. 9.

¹³⁸ Keohane, R. and L. Martin *The Promise of Institutional Theory*, en *International Security*. Published by: The MIT Press Vol. 20(No. 1), 1995.

¹³⁹ Para profundizar en el origen de los conceptos de régimen internacional y aquellos que tienen relación con la interdependencia y la decadencia de Estados Unidos, véase: Krasner, Stephen *Transforming international Regimes: What the Third World wants and why*, en *International Studies Quarterly*, 25, 1981, pp. 119-148. Krasner, Stephen *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable*, en *International Organization*, 36, 1982, pp. 1-21. Krasner, Stephen *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as an Autonomous Variable*, en *International Organization*, 36, 1982, pp. 355-368.

con preferencias inamovibles. Por último, los estados van a buscar poder e influencia, aunque no siempre en los mismos términos.

De esta manera, los neoinstitucionalistas van a centrar su estudio en cómo, partiendo de premisas que se podrían identificar con las corrientes realistas, la cooperación es posible. Por otra parte, estos teóricos van a partir de que los estados siempre van a buscar ganancias absolutas sin preocuparse por las ganancias relativas con respecto a los demás. También van a partir de la premisa de que las instituciones modifican la percepción que los estados tienen de sus propios intereses. Por lo que, como ya hemos expuesto, dichas instituciones van a influir directamente en el comportamiento de los estados, haciendo de la anarquía del sistema internacional una estructura más organizada.

Sobre este tema, Robert Keohane, volvió a formular la problemática planteándola de la siguiente manera: “bajo qué condiciones los estados emprenden una cooperación mutuamente beneficiosa para preservar su poder y su *status* relativo”¹⁴⁰, por lo que la controversia sería sobre la capacidad de las instituciones de afectar los resultados de las negociaciones multilaterales. En este sentido, nos vamos a cuestionar si la Organización de las Naciones Unidas (ONU) es un instrumento de EE.UU. para mantener su posición en el sistema o realmente dicha organización puede influir en el comportamiento de los actores, incluida la UE.

Antes de entrar a analizar cada una de las características de esta teoría, cabe mencionar otro aspecto que la diferencia del Neorrealismo. Ambas teorías parten de que el sistema internacional es anárquico, sin embargo, para los institucionalistas, la anarquía es simplemente la falta de una autoridad común, mientras que, para los neorrealistas, habría que incluir el hecho de que, al no existir esta autoridad, la distribución de capacidades se torna fundamental por el hecho de que nunca se sabe cuándo un Estado va a utilizar la fuerza o su capacidad ofensiva contra los demás.

Los neoinstitucionalistas afirman que, para mitigar los efectos de la anarquía, se puede cooperar a través de las instituciones, las cuales van a proporcionar la suficiente información de los demás estados como para estar seguros de que no van a traicionar a los

¹⁴⁰ Keohane, R. O. *International Institutions: Can Interdependence Work?* en *Foreign Policy* 110(Special Edition: Frontiers of Knowledge), 1998, pp. 4.

otros. Así, los “institucionalistas argumentan que la política global está organizada cada vez más sobre regímenes e instituciones que fomentan cooperación proveyendo información y estructura organizacional, promoviendo normas y sistemas comunes de creencias y reduciendo los costes de transacción”¹⁴¹. Si esto es cierto, cabe que nos preguntemos si existen otros modos de mitigar la anarquía aparte de los propuestos por los realistas, es decir, además del equilibrio de poder.

Aunque si partimos de la misma premisa de que el mundo es anárquico, ¿cuál es el factor decisivo que causa una conducta basada en el equilibrio de poder o, por el contrario, se propongan regímenes o instituciones para la cooperación? La respuesta está en el proceso, por lo que los principales factores explicativos serían los cambios que se producen en la identidad y, por tanto, en los intereses y en la relación agente estructura que se va modificando.

Así, la principal preocupación para los neoinstitucionalistas no sería, como en el caso de los neorrealistas, la supervivencia, sino el bienestar individual, por lo que los estados están cada vez menos preocupados por las cuestiones de poder y seguridad, ya que la interdependencia entre ellos provoca que el conflicto sea cada vez más raro.

Por consiguiente, el objetivo del Estado de bienestar hace que los estados estén cada vez menos orientados hacia el poder y el prestigio y más hacia el crecimiento económico y la seguridad social, algo que, como se analizará más adelante, no es notorio en el período de la administración de George W. Bush y, quizás sí lo sea al interior de la Unión Europea, puesto que “hoy, el gasto militar americano es casi tan grande como el de todas las demás naciones combinadas. Pero EE.UU. no tiene la mitad del PIB mundial”¹⁴². Sin embargo, para los neoinstitucionalistas, “el objetivo es crear reglas que constriñan a los estados, pero no desafiar el reclamo fundamental realista de que los estados son actores auto-interesados”¹⁴³. Por tanto, si seguimos bajo estas dinámicas estratégicas, ¿las instituciones internacionales continúan en la actualidad cumpliendo algún papel relevante? Para un actor

¹⁴¹ Boehmer, C. a. G., Erik. and Nordstrom, Timothy. Do Intergovernmental Organizations Promote Peace? En *World Politics*. Published by The Johns Hopkins University Press Volume 57(Number 1): 2004, pp. 1-38.

¹⁴² Jervis, R. *Unipolarity*, en *World Politics* 61(01): 2009, pp. 194.

¹⁴³ Mearsheimer, J. J., *The False Promise of International Institutions*, en *International Security* 19(3), 1994-1995, pp. 23.

como EE.UU., estas instituciones son un instrumento de legitimación de sus acciones mientras que para la UE, no solo modifican el comportamiento de los estados, sino que son los únicos escenarios que pueden otorgar estabilidad al sistema y hacerlo cada vez más seguro y predecible, como ocurre dentro de la misma UE, puesto que en la actualidad, ningún miembro se cuestiona la salida de la misma ya que ofrece estabilidad, un marco legal y seguridad frente a terceros.

Como se mencionaba anteriormente, el Estado es el principal actor de las relaciones internacionales para los neoinstitucionalistas, y este convive en un mundo anárquico, sin embargo, para el institucionalismo de la Escuela de Stanford, se podría decir que existe una especie de sociedad mundial, como John Meyer argumenta, una especie de “cultura mundial” entendida como “un número de modelos de y asunciones sobre la realidad que tienen base en la acción, organización y el discurso”, así, aunque no haya un Estado mundial y sólo formas imperfectas de gobernanza global, hay una cierta autoridad mundial asociacional y culturalmente (que constituye una política mundial) que es, sin embargo, descentralizada y no homogénea, sino más altamente heterogénea¹⁴⁴.

Esto es más claro cuando los institucionalistas se refieren a los regímenes internacionales y a las instituciones internacionales. Según Stephen Krasner, los regímenes internacionales son “normas, reglas, principios y procesos de toma de decisiones alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales”¹⁴⁵. Aunque esta es una definición demasiado amplia, ya que cualquier cosa podría ser un régimen internacional, es importante tenerla en cuenta en la medida que los estados, en la realidad actual, conviven dentro de estos regímenes cumpliendo sus normas, algo que aprovechan actores no estatales, como los grupos terroristas, para poder llevar a cabo sus acciones, las cuales, al contrario que los estados, no tienen límites más que sus propias posibilidades y capacidades.

Para Fabio Sánchez las instituciones:

¹⁴⁴ Citado en Mathias, Albert y Hilkemeier Lena, (dir.), *Observing International Relations*. Niklas Luhmann and World Politics, Londres, Routledge, 2004, p.27.

¹⁴⁵ Krasner, S. D., *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*, en *International Organization* Vol. 36(2), 1982, pp. 4.

(...) son vistas como reglas y prácticas conectadas, que prescriben roles, limitan actividades y modelan las expectativas de los actores. Las instituciones pueden incluir organizaciones, agencias burocráticas, tratados y acuerdos y prácticas informales que los Estados aceptan cumplir. Por ejemplo, el equilibrio de poder que los Estados aceptan cumplir en el sistema internacional, es una institución (2009, 11).

El término institución, sin embargo, para Keohane, es mucho más concreto, ya que, para dicho autor, una “institución puede referirse a un patrón general o categorización de una actividad o a un particular acuerdo construido por personas, organizado formal o informalmente”, así “cuando nos preguntamos si X es una institución, nos preguntamos si podemos identificar un conjunto de reglas persistente que constriñen la actividad, dan forma a las expectativas y prescriben roles”¹⁴⁶.

Keohane también realiza una diferenciación entre instituciones y organizaciones, en la que las primeras serían “prácticas compuestas de roles reconocidos acoplados en un conjunto de reglas o convenciones que rigen las relaciones entre los actores que desempeñan dichos roles”¹⁴⁷, como por ejemplo sería el sistema de Bretton Woods. Las organizaciones, por su parte, serían “entidades físicas que poseen oficinas, personal, equipamiento, presupuestos”¹⁴⁸, como por ejemplo el Fondo Monetario Internacional.

Las organizaciones internacionales, para los neoinstitucionalistas suponen una fuerza poderosa para la estabilidad en el sistema, mientras que para los neorrealistas “son básicamente un reflejo de la distribución de poder en el mundo”¹⁴⁹. De esta manera, al contrario de lo que pensarían los neorrealistas, la Unión Europea sería reconocida como un actor internacional y, como tal, comparable a Estados Unidos en la medida que también influye en las decisiones y tiene unos intereses propios dentro del sistema, sin embargo, como los neoinstitucionalistas consideran al estado como el actor principal de las relaciones internacionales, se podría afirmar que se cae en una especie de contradicción que será analizada en los siguientes apartados.

¹⁴⁶ Keohane, R. O.. *International Institutions: Two Approaches*, en *International Studies Quarterly*, Published by: Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association Vol. 32(No. 4): 1988, pp. 15

¹⁴⁷ *Ibíd.* pp. 15.

¹⁴⁸ *Ibíd.* pp. 16.

¹⁴⁹ Mearsheimer, J. J. (1994-1995) *Ob Cit.* pp. 7.

Otro de los puntos clave de la teoría neoinstitucionalista tiene que ver con la cooperación en el sistema internacional. Como se mencionábamos anteriormente, aunque el sistema internacional posea una estructura anárquica, esta puede ser mitigada a través de la cooperación, puesto que supone también una acción racional. Esta cooperación no está basada en que los estados posean los mismos intereses, dado que cada uno tiene los suyos, pero esto no quiere decir que sean excluyentes los unos de los otros. Dentro de esta constelación de intereses que existe en la política internacional, puede encontrarse un punto en que exista un interés común, en que todos asuman ganancias o pérdidas para lograr un objetivo conjunto. La pregunta que surge entonces es si las amenazas y, por tanto, los intereses de combatirlas son comunes, ¿por qué se diferencian tanto a la hora de abordarlas?

Sin embargo, Keohane apunta que “para entender las condiciones bajo las que la cooperación internacional tiene lugar, es necesario entender cómo operan las instituciones internacionales y las condiciones bajo las cuales nacen”¹⁵⁰. Es más, Keohane llega a afirmar que “todos los esfuerzos para la cooperación internacional tienen lugar dentro de un contexto institucional de algún tipo, que facilitará o no comportamientos cooperativos”¹⁵¹. Más adelante se comprobará como la política exterior de EE.UU. se entiende mejor, no por el marco institucional en el que se pudiera enmarcar, sino por las características del actor cuando nació y se convirtió en un agente influyente en las relaciones internacionales. Del mismo modo, la actuación de la Unión Europea estará más definida por el fin por el que se creó dicha Unión (la identidad de la misma) que por el marco institucional en el que lleva a cabo su política exterior.

La relación agente- estructura sería lo que complementaría la respuesta anterior, puesto que ha sido el hecho de legitimar cada vez más las instituciones lo que ha provocado que estas vayan alcanzando mayor protagonismo y los actores del sistema acoplen sus identidades a las normas que las instituciones dictan. Así, no solo influyen en el comportamiento sino que son un reflejo de las identidades (no de los intereses) de sus miembros y estos, a su vez, modifican su identidad y, por tanto, sus intereses también se ven afectados.

¹⁵⁰ Keohane, R. O. *International Institutions: Two Approaches*, en *International Studies Quarterly*, Published by: Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association Vol. 32(No. 4): 1988, pp. 31

¹⁵¹ *Ibíd.* pp. 32.

Robert Keohane también afirma que “para cooperar en la política mundial en algo más que en un tema esporádico, los seres humanos tienen que utilizar las instituciones”¹⁵², sin embargo, se puede observar que, para que Estados Unidos y Gran Bretaña cooperen, no ha habido necesidad de crear una institución que les sirva de marco o contexto, y esta cooperación sigue siendo, hoy en día, una de las más estables que existen. Por lo que se podría decir que es la relación y la interacción que crea identidades en los agentes y no las instituciones las que influyen de manera más determinante en el comportamiento de los actores internacionales.

Aunque Keohane y otros autores defiendan el hecho de que la cooperación es posible basándose en las ganancias absolutas de los Estados, también reconoce que no es fácil de conseguir y, por este motivo, es que hacen falta las instituciones las cuales “proporcionan información y expectativas estabilizadoras”¹⁵³. Sin embargo, como se analizará más adelante, parecería que la Organización de las Naciones Unidas (ONU), más que un facilitador de cooperación, significó, para Estados Unidos, un impedimento y una limitación a su actuación y por eso cooperó fuera del marco de la misma.

Por lo tanto, el desafío al que se enfrentan los neoinstitucionalistas es el de “demostrar que la cooperación es posible, incluso en un mundo realista” en donde las instituciones se convierten en una variable interviniente que provoca una serie de comportamientos y, que por tanto, hace que se las deba tomar en cuenta¹⁵⁴. Sin embargo, se va a comprobar cómo la política exterior de Estados Unidos en el período estudiado y la política exterior de la Unión Europea no pueden ser explicadas a partir de esta teoría, ya que, entre otras anomalías, el neoinstitucionalismo parte, al igual que el neorrealismo, de que los intereses son exógenos y vienen dados y la cooperación es meramente instrumental y no una práctica habitual socialmente engranada¹⁵⁵.

¹⁵² Ibíd. pp. 26.

¹⁵³ Ibíd. pp. 17.

¹⁵⁴ Grasa, R. & Costa, O., ‘Where Has The Old Debate Gone? Realism, Institutionalism and IR Theory’, Working Paper 2007/5, Institut Barcelona D’Estudis Internacionals: Barcelona. p. 5.

¹⁵⁵ Aspinwall, M. D. a. S., G Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration, en *European Journal of Political Research* 38, 2000.

2.4. Constructivismo social

Hemos expuesto las dos corrientes principales para el estudio de las Relaciones Internacionales desde un punto de vista racionalista. En este apartado realizaremos una aproximación a la que se ha denominado “*middle ground*”¹⁵⁶, es decir, aquella que se sitúa entre las teorías racionalistas de las Relaciones Internacionales y las reflectivistas: el constructivismo social. Esta teoría parte del hecho de que “los agentes humanos construyen y reproducen la realidad social a través de sus prácticas diarias, lo se ha denominado la construcción social de la realidad”¹⁵⁷. Por tanto, está basado en una “ontología social que insiste en que los agentes humanos no existen independientemente de su contexto social y sus sistemas de significados compartidos colectivamente”¹⁵⁸.

Por tanto, esta teoría va a complementar de una manera muy completa el análisis que vamos a realizar sobre las diferencias entre la política exterior de EE.UU. y de la UE, por lo que se van a añadir dos variables que consideramos clave para la comprensión de dicha diferencia: la identidad de los agentes y la relación de estos con la estructura. Aunque estas son las variables que vamos a destacar, puesto que son el centro de nuestro trabajo, vamos a hacer hincapié en que los autores constructivistas comparten la misma agenda de investigación que los demás teóricos de las relaciones internacionales.

De esta manera Ted Hopf nos propone que los constructivistas siguen la agenda de investigación pero amplían los conceptos a los que hemos hecho referencia en análisis de las anteriores teorías¹⁵⁹, estos elementos son los siguientes:

- La investigación sobre los agentes y la estructura
- La anarquía
- Los intereses de los estados
- El poder

¹⁵⁶ Hopf, T. *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, en *International Security* 23(1): 1998, pp. 171 - 200.

¹⁵⁷ Risse, T. *We the European Peoples? Identity, Public Sphere and European Democracy*, Isaca, New York, Cornell University Press, 2009, pp. 54.

¹⁵⁸ *Ibíd.* pp. 55.

¹⁵⁹ Hopf, Ted (1998) *Ob. Cit.*

- El cambio en la política mundial

Las teorías estudiadas en los apartados anteriores “utilizan un modelo conductista basado en la maximización de la utilidad: cuando se encuentran entre varias opciones, escogen la que más le sirven para sus intereses”¹⁶⁰, definidos siempre en términos de poder, seguridad o riqueza. Los constructivistas no rechazan la explicación científica o causal (epistemología), por eso la podemos utilizar para analizar las diferencias que existen entre la política exterior de la Unión Europea y Estados Unidos.

El constructivismo parte de que “los seres humanos somos seres sociales”, es decir, “las relaciones sociales hacen o construyen pueblos – nosotros mismos – de la manera de ser que somos”¹⁶¹. Lo único que se puede apreciar, observar o tomar por dado, es la naturaleza y sus recursos, no todos los *a priori* que nos anuncian las teorías neorrealista y neoinstitucionalista, por tanto, “nosotros hacemos el mundo como es desde la materia prima que la naturaleza nos provee”¹⁶².

Este es el punto de partida de los constructivistas (ontología), preguntarse por qué el mundo es como es y funciona de esta manera, sin plantearse ninguna premisa más que la propia naturaleza. A partir de ahí, “la gente hace a la sociedad y la sociedad hace a la gente” y, entre ellos surgen las reglas sociales, las cuales “hacen el proceso a través del cual el agente y la estructura se constituyen mutuamente de manera continua y recíproca”¹⁶³.

Estos agentes de la sociedad actúan para lograr unos objetivos (racionales). Las actuaciones se producen acogiéndose a una serie de reglas que, cuando se vuelven estables, se convierten en instituciones, pero no en aquéllas a las que se hacía referencia cuando estudiábamos el neoinstitucionalismo, sino que en un sentido mucho más amplio, puesto que, para los constructivistas, cualquier patrón de comportamiento (o institución), da lugar a la estructura¹⁶⁴. Así, según Nicholas Onuf, la estructura es lo que el observador ve, y las instituciones lo que los agentes hacen en esa estructura.

¹⁶⁰ Checkel, J. T. *Social construction and integration*, en *Journal of European Public Policy* 6(4), 1999, pp. 3.

¹⁶¹ Onuf, N. *Constructivism a user manual. International Relations in a Constructed World*, V. O. Kubáľková, Nicholas; Kowert, Paul; (Ed). New York – London, England. M.E Sharp Armonk, 1998, pp. 4.

¹⁶² *Ibíd.* pp. 5.

¹⁶³ *Ibíd.* pp. 7.

¹⁶⁴ *Ibíd.*

En el sistema internacional se pueden observar diversos patrones de comportamiento (el de Estados Unidos y el de la Unión Europea, por ejemplo), que están condicionados, tanto por sus identidades e intereses, como por la construcción que haga cada uno de ellos de los patrones de comportamiento que configuran la estructura de dicho sistema, al mismo tiempo que esta les va construyendo y transformando su identidad.

De esta manera, la anarquía del sistema internacional, que para los racionalistas supone un *a priori* fundamental que explica y permite las actuaciones de los agentes, no supone, para los constructivistas, una ausencia de reglas, puesto que eso sería el caos. Onuf propone que los constructivistas deberían denominar a la estructura anárquica del sistema, acuerdo social, ya que la anarquía supone una posibilidad más entre otras, y los agentes del sistema han construido este acuerdo social (instituciones), a gran escala.

Para los neorrealistas y neoinstitucionalistas, “los entornos internacionales y domésticos están desprovistos de elementos culturales e institucionales y, por consiguiente, están mejor explicados por imaginarios materiales como el equilibrio de poder o las políticas burocráticas”¹⁶⁵. Para los constructivistas, por el contrario, el entorno cultural afecta los incentivos para el comportamiento y la identidad de los agentes, por eso, como se analizará más adelante, la relación de los agentes (según su identidad) con la estructura (según la percepción que cada uno tiene de ella basándose en su cultura o forma de relacionarse) va a ser decisiva en la explicación de la política exterior de los actores analizados en el trabajo.

Dale C. Copeland afirma que “la estructura sólo existe a través de la interacción recíproca de los actores”¹⁶⁶, es por esta razón que no se puede tomar por dada. Es la estructura la que dirige a los actores a definir sus intereses e identidades, las cuales son variables en el proceso de interacción.

De esta forma, Alexander Wendt identifica tres culturas de anarquía o sistemas de seguridad que se pueden dar dependiendo del tipo de papel que juegan los actores a nivel internacional: cultura anárquica Hobbesiana, Lockean y Kantiana (enemigo, rival y

¹⁶⁵ Jepperson, R. L. W., Alexander and Katzenstein, Peter J. *Norms, Identity, and Culture in National Security. The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996, pp. 24.

¹⁶⁶ Copeland, D. *The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay*, en *International Security* 25(2), 2000, pp. 12.

amigo). La primera de ellas (Hobbesiana) la define como la que verdaderamente constituye un sistema de auto-ayuda, en la que se produce una identificación negativa del otro. La estructura anárquica, la Lockean, estaría definida por una identificación o relación de rivalidad entre los actores, en la que el uso de la fuerza no se descarta, pero en la que no se plantea la eliminación del otro, se podría afirmar que es la estructura basada en la Paz de Westfalia y el sistema de estados resultante. Por último, la estructura Kantiana, se caracteriza porque hay una identificación positiva del otro, con el que se trabaja para combatir las amenazas y donde el uso de la fuerza no es una opción¹⁶⁷. Esto nos hace cuestionar, ¿viven EE.UU. y la UE en un mismo sistema anárquico? ¿Lo reconocen ambos de manera similar? ¿O viven en mundos diferentes?

Alexander Wendt, aunque no está de acuerdo con que se deben dar premisas como la que los estados son los principales actores del sistema internacional, afirma que, “si estamos interesados en la cuestión de cómo el sistema de estados funciona, tendremos que tomar la existencia de los estados por dada, así como los sociólogos tienen que tomar la existencia de la gente como dada para estudiar cómo funciona la sociedad”¹⁶⁸. Así, para los constructivistas, el estado supone, por motivos metodológicos, una realidad empírica, pero no dada.

Que los agentes estén dados o sean una realidad empírica, no quiere decir, como afirman las teorías racionalistas, que sus identidades e intereses no varíen. Para Wendt, la identidad es una cualidad subjetiva enraizada en los entendimientos propios del actor, pero también es una cualidad intersubjetiva en la medida en que “las identidades están constituidas por estructuras internas y externas”¹⁶⁹. Esto quiere decir que uno no tiene control de la identidad porque no sabe lo que significa para los demás, por lo que es la estructura intersubjetiva el árbitro final¹⁷⁰. Así, según Hopf, la identidad tiene tres funciones: te dice a ti quién eres, le dice a otros quién eres y te dice quiénes son los otros. Por lo que un estado entiende a los otros acorde a la identidad que les atribuye mientras reproduce su propia identidad a través de las prácticas sociales¹⁷¹. Además, las identidades son necesarias en la

¹⁶⁷ Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

¹⁶⁸ Ibid. pp. 140.

¹⁶⁹ Ibid. pp.126.

¹⁷⁰ Hopf, T. (1998) Ob Cit.

¹⁷¹ Ibid.

medida en que aseguran un mínimo nivel de predicción. De esta manera, ¿es EE.UU. fruto solo de su identidad como nación excepcional? ¿Es la identidad de la UE fruto únicamente de su construcción interna o también depende de cómo el resto de los actores la conciben?

En este sentido, Checkel propone que la idea de la identidad política contiene dos formas: la primera de ellas se trata de la manera en que la acción política y las instituciones contribuyen al proceso de identificación y diferenciación individual y colectivo, y la segunda a cómo ese proceso de identificación provee la base para la lealtad política en una comunidad¹⁷².

Del mismo modo que no podemos tomar como dada la identidad de los estados, estos tienen intereses que no están dados de manera exógena a través de una estructura material¹⁷³, sino que dependen de la identidad de los actores. Por tanto, la cultura política y el discurso, y la construcción social de intereses importa. Seremos testigo de esto cuando analicemos en el capítulo 6 la política hegemónica de EE.UU., comparándola con la política de corresponsabilidad de la UE. También los veremos en el mismo capítulo cuando analicemos el significado de la soberanía y la diferencia en la promoción de la democracia por parte de ambos actores.

De esta manera, las instituciones internacionales, como lo puede ser la UE, no es fruto solo de cálculos racionales de las grandes potencias, ni solamente influye en el comportamiento de los estados. Esta organización influye en la definición de los intereses de los estados e incluso en la identidad de los mismos¹⁷⁴. Veremos más adelante como los países actúan de acuerdo a su pertenencia a la UE y no como entes autónomos con unos intereses definidos y diferentes a los de los demás estados miembros.

Pero no únicamente las identidades se forman por lo que uno es y lo que los demás perciben de él, sino que también se forman a partir de la relación del agente con el entorno. Para los racionalistas, las propiedades definitorias de los actores son intrínsecas y no se

¹⁷² Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J (Eds.) *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, pp. 30.

¹⁷³ Risse, T. *We the European Peoples? Identity, Public Sphere and European Democracy*, Isaca, New York, Cornell University Press, 2009.

¹⁷⁴ Sandholtz, W. *Membership Matters: Limits of the Functional Approaches to European Institutions* en *Journal of Common Markets Studies* 34 (3), 1996.

generan por el entorno, el cual afecta únicamente a su comportamiento. Sin embargo, para los constructivistas, hay que tener en cuenta el impacto del entorno en los actores o agentes, y el impacto de éstos en la estructura, puesto que agente y estructura están mutuamente constituidos¹⁷⁵. La construcción mutua de agente y estructura se realiza a través de reglas constitutivas y prácticas sociales.

Las identidades por sí mismas no explican las acciones de los agentes, “ser no es lo mismo que querer”¹⁷⁶. Sin intereses, “las identidades no tienen fuerza motivadora, sin identidades, los intereses no tienen dirección”¹⁷⁷. Los intereses de los estados van a depender de su identidad. Para Wendt “el concepto de interés nacional hace referencia (...) no meramente a guías normativas para la acción, sino poderes causales que predisponen al estado a actuar de cierta manera”¹⁷⁸. Para los neorrealistas, el interés de los estados se define en términos de seguridad, es decir, los estados son egoístas, por lo que no existiría la identidad colectiva. Pero para los constructivistas, el egoísmo no es intrínseco al Estado, sino que está culturalmente construido.

Así como la identidad y los intereses de los agentes no son estáticos, el poder de los mismos no es únicamente material, sino que está provisto de significado, el cual se lo otorgan las prácticas sociales o las normas. Es decir, el hecho de poseer un gran arsenal de armas no te convierte automáticamente en una amenaza. Es el hecho de cómo se actúe o se relacione con los demás agentes y con la estructura lo que da significado a dicho arsenal.

Por último, hay que destacar el elemento del cambio. Para los neorrealistas y neoinstitucionalistas, no hay posibilidad de cambio, puesto que la estructura y los agentes vienen dados, sin embargo, para los constructivistas, el cambio es una posibilidad en la medida en que la anarquía es lo que los estados hacen de ella, lo que da a entender que hay diferentes maneras de entenderla y no sólo como los racionalistas, en términos de auto – ayuda¹⁷⁹.

¹⁷⁵ Jepperson (1996) Ob. Cit.

¹⁷⁶ Wendt (1999) Ob. Cit. pp. 115.

¹⁷⁷ Ibid. 116.

¹⁷⁸ Ibid. 131.

¹⁷⁹ Wendt, A. *Anarchy is what the states make of it: The Social Construction of Power Politics*, en *International Organization*, 46(2), 1992.

Podemos apreciar entonces en la siguiente tabla las diferencias que observamos entre las diferentes teorías teniendo en cuenta la agenda de investigación de la disciplina de las Relaciones Internacionales y que vamos a hacer referencia durante todo el análisis realizado en la tesis:

Tabla 5 Agenda de investigación de las Relaciones Internacionales y diferencias entre el Neorrealismo, Neoinstitucionalismo y el Constructivismo Social

	REALISMO / NEORREALISMO	INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL	CONSTRUCTIVISMO SOCIAL
Agentes – estructura	Actores (estados) dados unitarios y racionales	Actores (estados) dados unitarios y racionales	Agentes son una construcción social que influyen y son influidos en y por la estructura (mutuamente constituidos)
Interés nacional	Dado, en términos de poder o de seguridad	Interés dado, maximizadores de utilidad y egoístas	Depende y se construye a partir de la identidad de los agentes.
Anarquía del sistema	Dada, inherente al sistema. Causa del comportamiento	Dada, inherente al sistema aunque se puede mitigar a través de la cooperación en las instituciones internacionales.	“Acuerdo” construido socialmente por los agentes del sistema. Permisiva pero no constituye una causa por sí misma. Puede haber varias formas de anarquía. Énfasis en las normas.
Poder	Material (militar, económico,...etc.). Fin o medio en sí mismo.	Material, capacidad de influir en las instituciones internacionales.	Material importa, pero hay que darle un significado para que pueda ser explicativo.
Cambio en el sistema	No es posible, solo el equilibrio de poder mitiga la anarquía otorgando cierta jerarquía.	No es posible pero la anarquía se mitiga a través de la cooperación.	El posible aunque difícil. Se puede llegar a otro tipo de “acuerdo” regulado o a través de patrones de comportamiento diferentes.

Fuente: elaboración propia

Esta tabla muestra las diferencias entre las teorías teniendo en cuenta las limitaciones de cada una de ellas. Estas diferencias nos van a servir durante la tesis para analizar las diferencias entre la actuación de EE.UU. y de la UE, y vamos a observar cómo cada una de

las teorías alcanza a explicar una parte del comportamiento y, por tanto, son necesarias las tres para una explicación completa de dichas diferencias. Sin embargo, pondremos énfasis en la influencia de dos términos o elementos que solo se encuentran en el constructivismo social, la identidad y la relación entre el agente y la estructura, para comprobar que estos dos factores sí son claves para la comprensión de las diferencias entre la política exterior de EE.UU. y de la UE.

3. CARACTERÍSTICAS DE ESTADOS UNIDOS Y SU REFLEJO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE GEORGE W. BUSH.

Antes de comenzar con el análisis de las diferencias entre los dos actores, cabe mencionar cuáles son las principales características de los mismos y cómo esas características se hacen visibles en la política exterior de cada actor en el período de tiempo escogido para el estudio.

Las características de un actor internacional, en este caso un Estado, dependen de la formación interna del mismo así como de la relación con los demás y con la estructura del sistema. Las principales características de la formación de EE.UU. al interior se reflejarán de manera clara en sus relaciones con los demás actores del sistema, y en este epígrafe nos encargaremos de comprobar dicha relación entre las características internas de EE.UU. y su actuación en el escenario internacional.

Desde que Estados Unidos se convirtió en una república, inició un camino de ascenso en el sistema internacional hasta situarse como una potencia global a partir de principios del siglo XX. En la historia norteamericana se han producido numerosos acontecimientos (la independencia de las trece colonias, la adopción de una constitución, la guerra de 1812, la declaración del destino manifiesto, las dinámicas de crecimiento, la guerra de 1861-65, las intervenciones en contra de los europeos para que abandonaran sus colonias, la crisis de 1929 y el *New Deal*...etc.) que han construido un estado que se supo diferente desde el principio porque no fue fruto de la historia de enfrentamientos y conflictos de los europeos y su situación geográfica le permitió también aislarse de ese mundo de equilibrios de poder y de conflictos del cual no compartían su dinámica¹⁸⁰.

Es muy difícil realizar una descripción completa a partir de generalizaciones que no son capaces de abarcar la realidad, sin embargo, para caracterizar a EE.UU. como un actor en la escena internacional, hemos escogido tres características principales que hacen de este estado, en la actualidad, uno de los principales actores de la sociedad internacional. Así, las

¹⁸⁰ Sin duda, la diferencia en la geografía de EE.UU. y de la UE influye de manera clara en la actuación de los dos actores. Sin embargo, solo un teórico le da la relevancia necesaria, este es John Mearsheimer, que afirma que la geografía ha influido de manera muy directa en que EE.UU. se haya convertido en la única potencia regional del mundo, véase: Mearsheimer, J. (2001) Ob Cit.

características principales que definen a EE.UU., que influyen en su acción exterior y se ven reflejadas en la misma son:

- El debate entre el aislacionismo e intervencionismo durante toda la historia norteamericana.
- La libertad, en todos los sentidos de la realidad del individuo, desde la libertad religiosa hasta la propiedad, el libre mercado o la desconfianza hacia un gobierno central que la pueda cohibir, como principal valor de la sociedad norteamericana.
- La moralidad, que influye en dos características principales en la implementación de su política exterior, la visión maniquea del mundo y la percepción de excepcionalidad que los norteamericanos poseen.

Para explicar cada una de estas características vamos a enfocarnos en cómo dicha característica se hizo presente en la formación de EE.UU. como Estado y cómo, a través de los principales acontecimientos internacionales a lo largo de la historia, se ha ido manifestando, hasta llegar a la actualidad del período estudiado en esta tesis.

3.1. Aislacionismo – Intervencionismo.

El discurso de George Washington en 1796 era muy claro sobre la posición que debía mantener EE.UU. frente a las demás potencias y ante los acontecimientos de la época. Así, las primeras frases que se dijeron sobre cómo debían relacionarse con los demás actores, estados europeos, fueron pronunciadas en el discurso de despedida de George Washington cuando afirmó que “América del Norte debía demostrar buena fe y justicia hacia todas las naciones” y evitar “un odio o apego habitual” a otros países. Debían “mantenerse libres de alianzas permanentes con cualquier porción del mundo exterior”, aunque “nosotros

podemos confiar con seguridad en alianzas temporales para emergencias extraordinarias”¹⁸¹.

Por lo que se puede apreciar en el discurso, EE.UU. debía mantener una posición neutral y no involucrarse políticamente con las potencias europeas, las alianzas debían ser siempre de carácter temporal y sirviendo a los intereses de EE.UU. porque no había nada que debiera comprometer más allá de estos.

El cristianismo, el capitalismo y la democracia eran mejor que las políticas colonialistas de las potencias europeas, por lo que había que mantenerse al margen de esas disputas coloniales que solo les llevaban a perder posiciones en el sistema y propiciaban unas políticas de equilibrio de poder que EE.UU. no estaba dispuesto a llevar a cabo. Por lo tanto, como EE.UU. nunca decidió entrar en el juego dichas políticas, la política exterior de este país, durante el siglo XIX, careció de importancia para las potencias europeas¹⁸². La concepción de dicho aislacionismo consistía en que el país debía desarrollarse sin involucrarse en guerras y monarquías que trastornaban el resto del mundo.

Sin embargo, afirmar que EE.UU. ha sido un país aislacionista no es del todo exacto. Aunque esta idea se desarrollará más adelante, podemos afirmar que EE.UU. nunca fue aislacionista en el sentido estricto de la palabra. La diferencia con la actualidad, como expone Walter Lippmann es que “en el siglo XIX, Estados Unidos había respondido a amenazas genuinas; ahora solo trataban de alcanzar objetivos que eran, en verdad, espejismos, como la paz y seguridad colectivas”¹⁸³.

A propósito de este debate, para el presidente Theodore Roosevelt, este no existía en absoluto, puesto que él afirmaba que “la nuestra fue una historia de expansión...que no debe ser motivo de arrepentimiento sino de orgullo”¹⁸⁴.

¹⁸¹ Washington's Farewell Address, 1796. En: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/nr/14319.htm>

¹⁸² Crunden, Robert M. *Introducción a la historia de la cultura norteamericana*, Bogotá, El Ancora Editores, 1995.

¹⁸³ Zakaria, F. *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton University, 2000. Versión en español, editorial Gedisa, Barcelona, Traducción Alzira Bixio, Barcelona. pp.258.

¹⁸⁴ Ibidem.

Desde la Doctrina Monroe, que autoproclamó a EE.UU. como defensor de la democracia y de las injerencias externas en América Latina y el Caribe (hegemonía), hasta la guerra contra España en la que adquirió territorios extra-continenciales con la justificación de la “asimilación benevolente”, pasando por los dos principales acontecimientos de la primera mitad del siglo XX, a saber, las dos guerras mundiales, por el final de la guerra fría, de la cual salió vencedora y quizás como la potencia con más poder que jamás haya existido, y por los atentados del 11 de septiembre de 2001 al *World Trade Center* y el Pentágono, primera vez que atacaban su territorio continental desde 1812.

Todos estos acontecimientos han creado, en parte, lo que hoy en día es este país y lo que significa para ellos y para el resto del mundo. Es decir, lo que define a EE.UU. y sus relaciones es fruto de un largo proceso de construcción interna y externa que ha dependido tanto de los movimientos producidos al interior del país como de los acontecimientos que han condicionado sus relaciones con los demás.

Walter L. Hixson afirma que la “violencia contra enemigos externos, desde los indios salvajes a los terroristas de hoy en día, surge como una parte integral no solo a la política exterior sino a la identidad nacional (...) EE.UU. nace como un estado de guerra, una nación propensa a iniciar e institucionalizar el estado de guerra. La guerra forja – como nada más lo hace- lazos de unidad, lealtad, y patriotismo que reafirman de manera poderosa el mito de la identidad de América”¹⁸⁵. Esta afirmación, mezclada con la libertad y con un sentido de misión, que analizaremos a continuación, lleva a pensar que la manera de relacionarse con los demás actores del sistema nunca va a inspirar un escenario pacífico, pues allá donde EE.UU. crea que no hay libertad, o que su seguridad se ve amenazada actuará como hemos observado que lo lleva haciendo durante toda su historia, puesto que “el concepto de amenaza es demasiado maleable; los hombres de estado antes de reconocer sus deseos de ejercer influencia y hasta hegemonía, con frecuencia fabrican –consciente o inconscientemente- amenazas y peligros para la seguridad a fin de justificar la expansión”¹⁸⁶.

¹⁸⁵ Hixson, Walter L. *The Myth of American Diplomacy. National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven London, Yale University Press, 2008, pp. 14.

¹⁸⁶ Zakaria, F. (2000) Ob Cit. pp.21.

Para Hixson, la guerra es una gráfica de la identidad americana, por lo tanto, representa un mito de identidad que se ha formado desde la naturaleza misma del actor y a través de cómo se ha ido relacionando y, en este sentido de la guerra, EE.UU. ha perdido muy pocas, por lo que, si mezclamos este proceso de relaciones con la visión entre los buenos y los malos que forma otro imaginario norteamericano, estos están convencidos de que el bien casi siempre gana, como ellos lo han hecho a lo largo de su corta historia.

Robert R. Crunden afirma que el aislacionismo de EE.UU., a pesar de las palabras anteriormente analizadas de T. Roosevelt, finalizó, a excepción de su participación en la primera guerra mundial, en el ataque japonés sobre Pearl Harbor en Hawái el 7 de diciembre de 1941. Sin embargo, habría que matizar un poco más esta excepción de la que habla Crunden¹⁸⁷.

El *Literary Digest*, por esa época publicaba que “nuestra posición aislada y el estar libre de alianzas comprometedoras inspiran a nuestra prensa con la alentadora certeza de que no corremos ningún peligro de vernos involucrados en la contienda europea” (en Crunden 1994, 58). Sin embargo, EE.UU. no podía obviar que de 92 millones de población que contaba en ese momento, 32 eran nacionalizados, que su identificación con Gran Bretaña era obvia por cultura y tradición y con Francia por su cultura, ideas y por la colaboración de esta a su independencia. Además, estos dos países suponían la custodia de la democracia liberal en contra de la autocracia y militarismo representadas por Alemania.

Aunque Woodrow Wilson se declarara en un primer momento neutral, la intervención de EE.UU. fue crucial desde el principio de la guerra, aunque dicha intervención no se produjera de manera directa, ya que, mientras a Francia e Inglaterra le otorgó préstamos que sumaban alrededor de dos billones de dólares, a Alemania tan sólo le prestó 27 millones. Por lo que podemos apreciar, la intervención, incluso antes de que se involucrara directamente, fue e iba dirigida hacia los intereses de EE.UU., para Zakaria “Woodrow Wilson llegó a ser un jefe del ejecutivo particularmente expansionista y partidario de decisiones unilaterales en cuestiones de política exterior”¹⁸⁸, aunque más adelante

¹⁸⁷ Robert R. Crunden (1994) Ob. Cit.

¹⁸⁸ Zakaria, F. (2000) Ob Cit. pp.21.

profundizaremos en por qué se intervino para explicar uno de los componentes de la diferenciación entre EE.UU. y la UE.

Así, para Crunden, la política exterior de EE.UU. después de la segunda guerra mundial se volvió bipartidista, intervencionista y militantemente antisoviética. Es evidente que el panorama internacional inmediatamente después de finalizada la segunda guerra mundial “obligaba” de alguna manera a EE.UU. a liderar el sistema internacional que había quedado resquebrajado por dicho acontecimiento. Por lo tanto, ya no se trataba de formar un estado que ya estaba consolidado sino de liderar un mundo que había perdido el centro de gravitación que le sostenía desde hacía prácticamente tres siglos. Ahora se trataba de defender dos visiones del mundo totalmente contrapuestas, la de las dos superpotencias que habían sobrevivido a la segunda guerra mundial, EE.UU. y la URSS.

Con esto se consolida la principal característica del intervencionismo norteamericano, este siempre se ha producido, no por oficio, sino para batir un contrincante. Durante la primera guerra mundial, el enemigo a batir era el expansionismo alemán; durante la segunda, el nacionalismo y totalitarismo; durante la guerra fría, había que anteponer la visión capitalista sobre el comunismo, sobre todo a partir de una carrera armamentista sin precedentes en la historia. Sin embargo, el problema llega cuando ha de liderar el escenario internacional y no tiene un enemigo claro que batir, o por lo menos no convencional. Esto es lo que ocurrió cuando finalizó la guerra fría y EE.UU. quedó como única superpotencia del sistema, se encontró vacía, no tenía a quién enfrentarse, por lo que definir una política exterior sería más complicado.

Hasta ese momento, desde la nombrada doctrina Monroe hasta la doctrina Reagan, estaba claro contra quién y por qué actuaban en el mundo, a partir de 1991 las amenazas directas a EE.UU. ya no existían y esto se convirtió en un dilema para los diferentes presidentes, desde George H. W. Bush, pasando por Bill Clinton, George W. Bush y Barack Obama.

En la década de 1990, EE.UU. aceptó nuevas responsabilidades por un “Nuevo Orden Mundial” en el que defendería, con ayuda de sus aliados, las fronteras nacionales de cualquier país que se viera atacado o amenazado (Kuwait). También intentaría intervenir en países con gobiernos que abusaban de su poder o fallaban en el intento de consolidar

estados (Bosnia, Kosovo, Somalia)¹⁸⁹. Además declaraban la guerra contra las drogas, sin tener muy claro cómo combatirla, y todo con el propósito de crear un orden internacional global que aceptara, como aceptó la hegemonía regional de EE.UU. en el pasado, a EE.UU. en el centro del mismo con un cierto grado de subordinación de los demás¹⁹⁰.

Así, cuando el segundo de los Bush, declaró la guerra contra el terrorismo, había encontrado, de esta manera, otro enemigo a batir y otra lucha que liderar, y todo en nombre de la libertad, que es precisamente lo que los norteamericanos perciben que representan, no solo al interior de sus fronteras sino alrededor del mundo, por eso es que la pregunta más frecuente cuando ocurrieron los atentados del 11 de septiembre de 2001 fue, ¿por qué a nosotros?

Para finalizar, la estrategia de Obama se caracteriza, según Arteaga por el hecho de que “constata que el mundo está cambiando y que ya que Estados Unidos no puede configurar la realidad internacional, debe adaptarse a ella”, es decir, a falta de poder liderar y conformar ese cambio en el sistema en el que EE.UU. debía ser el centro del mismo, este debe “compartir la responsabilidad de la seguridad global con sus aliados, socios e instituciones internacionales”¹⁹¹. Aunque, como Bill Clinton, la forma era muy diferente a los dos presidentes Bush, en el fondo, la política exterior norteamericana sigue un patrón difícil de cambiar porque depende de una historia y una identidad que se ha forjado en un mundo que solo hasta finalizar la guerra fría, está sufriendo transformaciones muy profundas y de manera muy acelerada. Por lo que el intervencionismo norteamericano deberá consistir, como afirma Arteaga, en una política mucho más pragmática, en la que el liderazgo o el centro del sistema hayan de ser compartidos.

3.2.La libertad.

EE.UU. se construyó con relación a otro, ese otro estado europeo que luchaba por una posición en el sistema a través de la colonización, o ese otro europeo monárquico que no respetaba la opinión del pueblo. EE.UU. fue una democracia desde el principio y, como

¹⁸⁹ Lake, D.A. *Entangling Relations: American Foreign Policy in its Century*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1999.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Arteaga, F. *La Estrategia Europea de seguridad, cinco años después*, en *Real Instituto Elcano ARI* 15/2009(22 de enero de 2009).

afirmó Tocqueville, al no estar atados a una tradición feudal, habían nacido libres y la revolución fue una defensa de esa libertad y de la propiedad frente a un gobierno que parecía tirano y corrupto¹⁹². Estos fueron los principios, que más adelante se cubrieron de moral, y que se han ido desarrollando y vislumbrando en sus actuaciones tanto al interior, en la construcción de su nación, como en el exterior, en sus relaciones con los demás actores del sistema.

“No hay ideal más fundamental para el sentido que los estadounidenses tienen de sí mismos como individuos y como nación que la de la libertad (...) la Declaración de Independencia menciona la libertad como uno de los derechos inalienables de la humanidad; la Constitución proclama como uno de sus fines el de asegurar los beneficios de la libertad”¹⁹³. Sin embargo, como afirma también el autor, “lo importante no radica tanto en la evolución de una única definición concreta como en los múltiples fines al servicio de los que se ha puesto la idea de libertad, y en los sistemas de creencias más amplios que esos usos ponen de relieve”¹⁹⁴.

De esta manera, no hay una sola concepción de lo qué es la libertad, ni siquiera un consenso entre los que toman las decisiones en materia de política exterior en EE.UU., porque la “libertad sirve de nexo de unión para nuestra cultura y expone las contradicciones entre lo que Estados Unidos dice ser y lo que realmente es”¹⁹⁵. Esto tiene mucho que ver con la manera de reflejar este valor definitorio de la nación norteamericana en materia de política exterior.

Así, mientras se suponen los líderes del mundo libre, mantienen alianzas con países que no respetan esas libertades que ellos defienden al interior de su nación. Es decir, mantienen una retórica universalista, pero en cada caso actúan de manera diferente, por ejemplo con Arabia Saudí, la cual es un aliado clave en la lucha contra el terrorismo, para contenerlo, y también en materia de proveedor de petróleo, sin embargo, EE.UU. no entra a formar parte del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas por considerar que en él hay países

¹⁹² Tindall, George B. y Shi, David E. *Historia de los Estados Unidos. Tomo I y II*, Nueva York, TM EDITORES, 1995.

¹⁹³ Foner, Eric *La historia de la libertad en Estados Unidos*, Barcelona, Ediciones Península, 1998, pp. 31

¹⁹⁴ *Ibíd.* pp. 34.

¹⁹⁵ *Ibíd.* pp. 35.

como Arabia Saudí que, según *Freedom House*, es uno de los más represivos en estas cuestiones¹⁹⁶.

Esto hace ver que, en realidad, aunque no cabe duda de que el concepto de libertad forma parte de la historia y definición de EE.UU. como nación, al momento de reflejar ese valor en su política exterior, se supedita, en ocasiones al interés nacional o, dicho de otra manera, dicho interés nacional, se justifica con una idea de libertad manipulada con ese fin. Así, EE.UU. luchó por la libertad en la segunda guerra mundial, durante la guerra fría se autoproclamó líder del mundo libre y en la lucha contra el terrorismo utilizó de nuevo la misma retórica. Sin embargo, muchos críticos han descrito todas esas intervenciones como una vulneración a la libertad, tanto de los demás estados como de los propios ciudadanos norteamericanos que han sufrido las consecuencias¹⁹⁷.

Esta vulneración de la libertad tiene que ver mucho con la intervención del gobierno en las vidas de los ciudadanos norteamericanos. Los estadounidenses desconfían de un gran gobierno que legisle y les coarte la libertad de actuación sobre temas en los que no deben meterse dichos gobiernos. Cuando se intenta analizar cómo se refleja esto en la política exterior de EE.UU. nos damos cuenta de que, según la concepción de la realidad internacional que tiene EE.UU. en la que el estado es el principal actor y cada uno es soberano y, por tanto, libre de tomar sus determinaciones, se entiende que ningún gobierno norteamericano va a supeditarse a la toma de decisiones en los marcos multilaterales, y más cuando dichas decisiones no vayan acorde a sus intereses de seguridad nacional (intervención en Irak) o se inmiscuyan en temas que ellos no consideran que deben ser tratados en este ámbito internacional (convenciones sobre derechos sociales y económicos o cuestiones medioambientales).

Uno de los ejemplos que muestra de manera más clara la afirmación anterior es la negativa por parte de EE.UU. a firmar la Convención de Roma por la que se creaba la Corte Penal Internacional. Esta actitud frente a la firma y ratificación de la Corte no es fruto de la guerra

¹⁹⁶ Todos los informes de esta organización están disponibles en su página web oficial, en:

<http://www.freedomhouse.org/>

¹⁹⁷ Galen, Ted, *Peace and Freedom. Foreign Policy for a Constitutional Republic*, en *CATO Institute*, Washington D.C., 2002.

contra el terrorismo y sus consecuencias en las intervenciones de Afganistán e Irak, sino que es un tema que Clinton evitó llevar al Senado para que no fuera rechazado, George W. Bush lo llevó para que ocurriera lo previsto y Barack Obama no ha vuelto a plantearlo.

Aunque EE.UU. haya sido el creador de las instituciones internacionales del llamado mundo libre y a las que pertenecen la mayoría de las democracias del planeta, no quiere decir que el carácter de la política exterior de este país sea multilateral, puesto que, cuando del interés nacional se trata, la idea de libertad queda en un segundo plano en cuanto a que justifica, al interior, cualquier tipo de actuación, mientras que se llevan a cabo medidas en nombre de ella hasta el punto de invadir a otros países. Por tanto, los ciudadanos norteamericanos valoran su libertad y la que le proporciona su estado, al mismo tiempo, respetan las actuaciones de los demás estados siempre y cuando no afecten los intereses nacionales de EE.UU. pero, sin embargo, están dispuestos a coartar esa libertad en defensa de una idea que ellos tienen de mundo libre.

Sin duda, es un concepto que no carece de controversia y muy manipulable por parte de los gobernantes para lograr los objetivos que se proponen. El ejemplo más claro es la supuesta guerra contra el terrorismo en nombre de la libertad y en contra de los que odian la libertad de EE.UU. con medidas como el *Patriot Act o el Homeland Security Department*¹⁹⁸ que coarta la libertad de los ciudadanos norteamericanos en nombre de su seguridad. Si la libertad es el principal valor que define a EE.UU., este debería comportarse, tanto al interior como en el exterior, defendiendo en todo momento dicho valor, y no solo cuando lo crea más conveniente para ajustarlo a momentos arbitrarios de securitización del escenario internacional.

El último aspecto que vale la pena resaltar en cuanto al concepto de libertad es el económico. EE.UU., desde sus inicios, se conformó a partir del libre comercio y, de hecho,

¹⁹⁸ USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty, promulgada en la sesión 107 del Congreso de Estados Unidos el 26 de octubre de 2001, es una ley que da poderes extraordinarios a las diversas agencias de EE.UU. para combatir cualquier delito relacionado con el terrorismo, así por ejemplo se le otorga mayor poder al Departamento del Tesoro para poder vigilar las transacciones entre individuos y entidades. En: http://www.justice.gov/archive/ll/what_is_the_patriot_act.pdf

Homeland Security Department fue creado a partir de 22 departamentos federales y agencias de seguridad 11 días después de los ataques terroristas en el *World Trade Center*, el Pentágono y Pensilvania. Está encargado de garantizar la seguridad al interior de EE.UU. en materia de terrorismo y actuar frente a desastres naturales. Fue muy criticado por el hecho de que la intimidad de los norteamericanos podía ser violada en nombre de la seguridad nacional. En: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf

las mayores disputas con la potencia colonial se produjeron por el pago de impuestos al comercio que esta le obligaba a sufragar. La guerra de 1812 contra los británicos, fue causada por los votos de las “regiones agrícolas que se extendían desde Pensilvania hacia el sur y hacia el oeste. Los estados marítimos de Nueva York y Nueva Inglaterra, la región que sufrió lo más duro de los ataques británicos al comercio estadounidense, votaron en contra de la declaración de guerra. Una explicación de esta aparente anomalía es muy sencilla. Las regiones agrícolas se vieron afectadas por el daño a sus mercados para el grano, el algodón y el tabaco, en tanto que los embarcadores de Nueva Inglaterra sacaban utilidades pese a las restricciones británicas”¹⁹⁹.

Esta inquietud por el libre comercio es consecuencia del establecimiento de una estrategia de libre mercado basada en la no intervención del estado en la economía y un exhaustivo respeto a la propiedad privada. Tanto al interior como hacia el exterior, EE.UU. siempre ha evitado, en materia económica, someterse a algún tipo de legislación, así EE.UU. “se caracteriza por situar el mercado como objetivo central del proceso (de globalización), reduciendo las eventuales adaptaciones del sistema político y social a las estrictamente necesarias para el logro de los objetivos económicos”²⁰⁰.

Así, finalizada la guerra fría y, por tanto, la época en que primaban los asuntos de seguridad sobre cualquier otro punto de la agenda exterior, EE.UU. entraba en “una era en que la geopolítica ha dado paso a una era que se podría denominar de geoeconomía” (Walken 1996). Por lo tanto, “América era ahora la única superpotencia, y esa realidad demandaba que el liderazgo global emanara de la Oficina Oval. Una gran política exterior, entendía Clinton, no solo respondía a situaciones; las creaba”²⁰¹.

De esta manera, EE.UU. debía crear situaciones y no esperar a reaccionar a los acontecimientos que se presentaban. Así, después de una época de contención, debía venir una de ampliación. Esta comenzó, en el aspecto económico, con la iniciativa lanzada por George H. W. Bush para la firma y ratificación del Acuerdo de Libre Comercio de América

¹⁹⁹ Tindall y Shi (1995) Ob. Cit. Pp. 220.

²⁰⁰ Aldecoa Luzárraga, F. *La integración europea. Análisis histórico institucional contextos y documentos II*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, pp. 42.

²⁰¹ Brinkley, Douglas *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, New York: Penguin Books ISBN 0-14-026831-6 with Stephen Ambrose, 1997.

del Norte (NAFTA en sus siglas en inglés) y la propuesta de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que sugería la apertura comercial de 34 países del continente.

Más adelante, Clinton basa su doctrina en materia de política exterior en cuatro puntos²⁰², entre ellos el de “promover y consolidar nuevas democracias y economías de mercado donde fuera posible”²⁰³. Sin embargo, esta estrategia se convirtió en que EE.UU., “solo cuando en las zonas importantes para el comercio reinaba la anarquía – Bosnia e Irlanda del Norte, por ejemplo – Clinton jugaría un papel pacificador. De la misma manera, la continuación del proceso de paz en Oriente Medio fue considerado importante para la economía global”²⁰⁴.

Con el gobierno de George W. Bush y bajo el escenario de guerra contra el terrorismo, continuó la estrategia de negociar acuerdos de libre comercio que beneficiaban la expansión de las empresas norteamericanas, pero este entorno favoreció, principalmente, acuerdos con los que se autoproclamaron aliados en dicha guerra contra el terrorismo y que, a su vez se beneficiaban de ella, como es el caso de Colombia, Marruecos o Corea del Sur²⁰⁵.

Finalmente, el gobierno Obama, en un entorno de crisis económica, ha dado continuidad a esta política de acuerdos de libre comercio (que forma parte de la identidad de EE.UU.), ratificando el de Colombia y el de Corea del Sur, al mismo tiempo que ha sido muy criticado al interior de su país por favorecer una mayor participación del Fondo Monetario Internacional, así como por impulsar medidas que otorgan más participación al estado en la

²⁰² Los cuatro puntos de la doctrina Clinton consistían en: (a) fortalecer la comunidad de democracia de mercado, (b) promover y consolidar nuevas democracias y economías de mercado donde fuera posible, (c) contrarrestar la agresión y apoyar la liberalización de estados hostiles a la democracia y (d) ayudar a las democracias y economías de mercado a echar raíces en regiones de mayor preocupación en cuestión humanitaria. Ibidem.

²⁰³ Ibid. Pp. 116.

²⁰⁴ Ibid. Pp. 116.

²⁰⁵ “El Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América (nombre oficial), sus cartas adjuntas y sus entendimientos fueron suscritos en Washington, el 22 de noviembre de 2006; aprobado el 5 de junio de 2007 en la Cámara de Representantes y el 14 de junio de 2007 en el Senado; y sancionado por el Presidente de la República mediante la Ley 1143 del 4 de julio de 2007”. En: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=637>

El acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Marruecos, se firmó el 15 de junio de 2004, véase: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_MAR/Negotiations/Signing062004_e.pdf

La propuesta de negociación del tratado de libre comercio entre EE.UU. y Corea del sur se produjo en 2002 finalizando dichas negociaciones en 2007, aunque no se ratificó hasta 2010, véase: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_KOR/Negotiations/Announce_e.pdf

economía estadounidense, como su proyecto sobre la universalización de la sanidad o la regulación sobre los montos de los directivos de los grandes entes financieros que se han beneficiado del dinero público para poder salir delante de esta crisis.

Como hemos podido comprobar, la libertad forma parte importante de lo que podríamos considerar la identidad de EE.UU., sin embargo, este concepto de libertad cobra aún más importancia con el intento de universalizarla, puesto que se tienen los medios para hacerlo y, además, se le impregna de un matiz moral que, como única superpotencia del sistema, intenta expandir más allá de sus fronteras.

3.3.La moralidad.

La idea de la moral en EE.UU. viene incrustada en la identidad del pueblo americano de sentirse diferente a los demás. Así, se fue creando un nacionalismo norteamericano que debía anular la identidad estatutaria de cada uno de los ciudadanos pertenecientes a los trece estados. En el Congreso de 1765, Christopher Gadsden declaró que “no debería haber ningún neolinglés, ningún neoyorquino, conocido en el continente; pero sí todos nosotros, los norteamericanos”. También Patrick Henry afirmó que el sentido de identidad a partir de esos principios y valores había llegado para quedarse por lo que “las distinciones entre virginianos, pennsylvanianos, neoyorquinos y neolingleses ya no existen. Yo no soy virginiano sino norteamericano”²⁰⁶.

Se iba, por tanto, creando un nacionalismo norteamericano único y puritano que, además creó un sentido de misión, puesto que “muchacha gente, por lo menos desde la época de los peregrinos, había creído que América del Norte estaba destinada a una identidad especial, a una misión especial. John Winthrop se había referido al estado puritano como el símbolo de una “ciudad en la cima de una colina”, y para Jonathan Edwards, Dios había escogido a América del Norte como la “gloriosa renovadora del mundo”²⁰⁷.

²⁰⁶ Citados en Tindall y Shi (1995) Ob. Cit. Pp.150.

²⁰⁷ Tindall y Shi (1995) Ob. Cit. Pp.152. Para más información sobre la historia y construcción de Estados Unidos: Main, Turner J. *The Social Structure of Revolutionary America*, Princeton University, Princeton

EE.UU. se ha creado de la nada a partir de unos valores y unos principios, M.J. Heale afirma que “América se ha definido a partir de valores compartidos más que por ancianas instituciones, y por lo tanto ha sido siempre sensible a la perspectiva de la subversión ideológica”²⁰⁸. Es decir, EE.UU. siempre ha sabido muy bien quienes son los buenos y los malos para ellos puesto que son ellos los destinados a ofrecer libertad a los demás y saben cómo conseguirla.

William Pfaff afirma que la política exterior de EE.UU. raras veces se ha guiado por cálculos de interés nacional, así “esta política está determinada por el nacionalismo, el temor, los intereses comerciales, las ideologías políticas o los prejuicios, pero – para bien o para mal – la fuerza dominante ha sido siempre una visión del destino nacional, al que todo lo demás queda subordinado”. Es decir, “desde sus orígenes, EE.UU. ha actuado convencido de que su destino es guiar el rumbo de la humanidad”²⁰⁹.

El presidente Wilson afirmó que Dios había creado a EE.UU. “para mostrar a las naciones del mundo el modo en cómo deberían caminar por los senderos de la libertad”. Con el escenario de la guerra contra el terrorismo, se estableció una clara política exterior encaminada a ejercer una hegemonía global y Joshua Muravchik (defensor de la idea de la hegemonía norteamericana) afirmó que las otras naciones lo aceptarían puesto que saben que “poco tienen que temer o desconfiar de una América justa y moral”, para completar este cúmulo de declaraciones que demuestran lo impregnada que está la política exterior norteamericana de moral, el presidente Bush declaró que “sabemos lo buenos que somos”²¹⁰.

Este autor, para finalizar el artículo que escribe describiendo cómo resurge la idea del destino manifiesto con Bush, afirma que el nacionalismo y el mesianismo norteamericano solo puede conducir “a un programa militar de total dominación, ya sea con países aliados, neutrales, así como con enemigos, y a un programa político para suprimir cualquier resistencia a lo que se entienda como intereses estadounidenses en cualquier asunto, a

University Press, 1965. Royer, Charles *A Revolutionary People at War*, University of North Carolina, University of North Carolina Press, 1979.

²⁰⁸ Citado en Hixson (2008) Ob. Cit. pp.11.

²⁰⁹ Pfaff, William, *El resurgimiento del ‘destino manifiesto’*, en Política Exterior N°86 – 2002. Pp. 85.

²¹⁰ *Ibíd.* pp. 95.

cualquier coste para los intereses de los demás países aliados, de la comunidad internacional y del derecho internacional u otro precedente”²¹¹.

Por tanto, podemos observar que la política exterior norteamericana está impregnada de su supuesta superioridad moral, que se ve reflejada en una doble vertiente: en primer lugar, en la visión maniquea del mundo, a partir de la cual el mundo se divide entre buenos y malos y EE.UU. representa el bien y la justicia por lo que cualquier acción se justifica porque no solo es por el bien de ellos sino también por el bien de la humanidad. En segundo lugar, por la idea de excepcionalismo (que se desarrollará con más profundidad en el texto de la tesis), por la cual EE.UU. está llamada a liderar el mundo, puesto que ha logrado convertirse en la primera potencia militar sin parangón, y el carácter mesiánico que se concibió desde que “en 1629, un grupo de anglicanos disidentes tomó el control de la Massachusetts Bay Company y estableció en una tierra virgen una comunidad formada en un nuevo designio religioso, cuyo propósito era ofrecer un modelo para la humanidad”²¹².

3.4. Reflejo de las características de EE.UU. en su política exterior

La política exterior de las dos administraciones de George W. Bush estuvo marcada, sin duda alguna, por los atentados terroristas que se produjeron el 11 de septiembre de 2001. Sin embargo, la visión del mundo y las actuaciones que se produjeron tras dichos atentados no divergen tanto de lo que se había propuesto durante la campaña electoral de 2000 y durante los primeros meses del primer periodo presidencial. Durante la campaña, Condoleezza Rice, escribió un artículo en *Foreign Affairs* en el que indicaba que “la política exterior de Estados Unidos sería internacionalista pero estaría más enfocada desde lo nacional”²¹³. Esto quería decir que Estados Unidos iba a renunciar a las intervenciones humanitarias con militares como se habían producido durante la anterior década, que no representaban o involucraban los intereses americanos. Para la que sería la nueva

²¹¹ *Ibíd.* pp. 96.

²¹² *Ibíd.* pp. 85.

²¹³ Rice, C. *Promoting the National Interest*, en *Foreign Affairs*, January/February, 2000.

administración “el error de Clinton no fue actuar en el mundo sino desperdiciar el poder norteamericano en materias de interés secundario”²¹⁴.

Por otra parte, Condoleezza Rice afirmaba que “el impulso es crear condiciones que promuevan la libertad, los mercados y la paz, pero siempre como un resultado de la búsqueda de los intereses nacionales”²¹⁵. Esto era el preludio de lo que más adelante se convertiría en un unilateralismo voraz a favor de los intereses nacionales de Estados Unidos.

Sin embargo, durante la campaña electoral prácticamente ni se habló de lo que sería la política exterior de Estados Unidos, quizás también por la ignorancia reconocida de George W. Bush sobre el tema, y porque “el equipo de Bush, desde la campaña electoral de 2000, apuntó más hacia la tendencia de favorecer lo nacional más que lo global a nivel político, y lo tradicional más que las misiones innovadoras para lo militar”²¹⁶. De esta manera, las principales prioridades y propuestas de Bush durante la campaña fueron de carácter doméstico: disminuir en 1,6 trillones los impuestos y la reforma educativa, acompañado de un conservadurismo compasivo²¹⁷.

En materia de política exterior, las prioridades serían muy convencionales, trabajar con nuestros aliados democráticos de Europa y Asia, lograr un Hemisferio Occidental completamente democrático y sin barreras comerciales, defender los intereses americanos en el Golfo Pérsico, avanzar en la medida de lo posible en la paz en Oriente Medio basándose en la seguridad de Israel, revisar el contagio de la posesión de las Armas de Destrucción Masiva y los medios para conseguirlas, y liderar un mundo que comercia en libertad. Sin embargo, todo esto se debía lograr manteniendo la hegemonía de Estados Unidos, puesto que era la mejor manera de que estuvieran seguros, no permitiendo que surgiera ningún actor que le pudiera hacer sombra en el escenario internacional o que pudiera ser una amenaza a su hegemonía global.

²¹⁴ Daalder, I. H. a. L., James M. *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, 2003.

²¹⁵ Rice, C. (2000). Ob. Cit

²¹⁶ Hassner, P. *The United States: The empire of force or the force of empire*, en *Chaillot Papers. Institute for Security Studies* No. 54(September), 2002.

²¹⁷ Daalder, I. H. a. L., James M. (2003) Ob. Cit.

Hasta ahora, y sin haber llegado a la fecha de los atentados, se pueden apreciar dos de las características de la política exterior de Estados Unidos que se van a reflejar de manera más clara tras los atentados del 11 de septiembre, el unilateralismo basado en el interés nacional y la política hegemónica basada en que esta es el único medio para estar seguros frente a cualquier amenaza de un potencial competidor. Estas características están asentadas en una visión del mundo totalmente estatocentrista que prioriza sobre todo el trato con las grandes potencias²¹⁸. Como se verá más adelante, lo que el 11 de septiembre de 2001 provoca es que estas características se acentúen con la fuerza ideológica del nacionalismo americano y el neoconservadurismo de los componentes del gobierno.

Pese a que pueda haber controversias entre si los atentados del 11 de septiembre de 2001 son un punto de inflexión en la política exterior de Estados Unidos, tanto en el gobierno como en la población, sin embargo, no se produjo prácticamente ningún cambio en lo que sería la visión del mundo y cómo actuar en él. Así, Phyllis Bennis afirma que “no es verdad que “todo haya cambiado” después de los atentados terroristas en Nueva York y Washington. El núcleo de la política estadounidense – nacional y exterior – permanece inalterado”, para este autor lo que cambió fue el marco político, es decir, “las explicaciones que justifican las acciones políticas”²¹⁹. Por otra parte, Fareed Zakaria afirmó que “Estados Unidos ha intentado usar su gran riqueza e influencia para protegerse de los problemas mundiales. En los meses que precedieron al 11 de septiembre, el gobierno Bush fue mucho más allá. Todas sus iniciativas y declaraciones – la defensa antimisiles, la no ratificación de seis tratados en seis meses, la crítica de la construcción de naciones – fueron intentos de zafarse del resto del mundo...pero el mundo le devolvió la jugada”²²⁰.

Daalder y Lindsay también corroboran que “los ataques terroristas por sí mismos no explican por qué Bush elige responder como lo hizo” (...) “la respuesta de la administración Bush al 11 de septiembre reflejó la lógica de su propia visión del mundo –

²¹⁸ Zaborowski, M. *Bush's Legacy and America's next foreign policy*, en *Chiallot Papers, Institute for Security Studies* 111(September 2008)

²¹⁹ Bennis, P. *Antes y después: política exterior estadounidense en 2001*, en Anuario CIP. Icaria/FUHEM, 2002.

²²⁰ Zakaria, F. *New rules for 2002*. *The Washington Post*. Washington, 2001.

radical en sus pretensiones y ambiciosa en su alcance”²²¹. Para estos autores, la visión del mundo de Bush era evidente por los discursos que se habían producido durante la campaña electoral, y lo único que provocaron los ataques fue ofrecer la oportunidad para forzar el desarrollo de dicha visión en plenitud.

Por lo que se puede apreciar, es evidente que la actitud del gobierno estadounidense no varió demasiado, aunque las expectativas de los demás actores del sistema internacional fueran otras porque, una de las primeras medidas que se tomaron, fue acudir a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) e invocar, por primera vez en su historia, el artículo 5 que versa sobre si un estado es atacado todos pueden reaccionar como si le hubieran atacado a él. La solidaridad con el pueblo y con el gobierno americano en esos primeros días y meses después de los atentados fue algo que hizo creer que Estados Unidos no reaccionaría de manera unilateral, ya que respondería de la misma manera a esos titulares como el de *Nous sommes tous américaines* de Le Monde.

Sin embargo, esto solo fue una ilusión que no tardó mucho en desvanecerse, puesto que tras las primeras medidas en Afganistán, fuera del marco de la OTAN y sin estar en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, y tras la presentación en público de la Estrategia de Seguridad Nacional en febrero de 2002, se vio que, Estados Unidos, y el gobierno de Bush en particular, iban a continuar con ese marcado unilateralismo, hegemonismo y, lo que se añadió en dicha estrategia, lo que denominaron *preemption*. Por otro lado, cambiaron también esas perspectivas sobre las relaciones con las grandes potencias, ya que estas dejarían de ser el objetivo prioritario en favor de lo que llamarían los estados villanos o fallidos.

Según Fukuyama, las características de la política exterior de Estados Unidos serían entonces el unilateralismo, la guerra preventiva y la promoción de valores americanos²²². Por otra parte, Zaborowski, afirma que los tres principales aspectos de la política exterior de Estados Unidos son la autosuficiencia, el unilateralismo y *preemption*²²³. Como se puede

²²¹ Daalder, I. H. a. L., James M. *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, 2003.

²²² Fukuyama, Francis *La construcción del Estado*, SNQ, Ediciones B, Barcelona, Grupo Zeta, 2004.

²²³ Zaborowski, M. *Bush's Legacy and America's next foreign policy*, en *Chiallot Papers, Institute for Security Studies* 111(September), 2008.

apreciar, la mayoría de los autores coincide en su descripción de la política exterior del gobierno Bush, sin embargo, se van a destacar cuatro características que tienen que ver con las anteriormente mencionadas para poder analizarlas de una en una.

En primer lugar, la política exterior de Bush se destacó por estar basada en la ideología (moral); la segunda característica sería el profundo unilateralismo basado en la convicción de la hegemonía de Estados Unidos sobre los demás; la tercera característica para analizar es la guerra preventiva, principal novedad de la Estrategia de Seguridad Nacional y, por último, la característica que se vio a partir de la segunda administración Bush y que se formula en la Estrategia de Seguridad Nacional de 2006 que es la diplomacia transformacional, basada en la convicción de poder cambiar de parecer a los estados para que se acojan a su Guerra contra el Terror.

Comenzaremos por la primera característica de la política ideológica. Como buen admirador de Ronald Reagan, Bush enseguida identificó quién era el enemigo y en vez de hablar del Imperio del Mal al que se refirió en su época aquél, este aludió al llamado “Eje del Mal”, una idea en la que no podía haber actores neutrales puesto que, como mencionó en su discurso del 20 de septiembre de 2001 frente al Congreso de su país, o “están con nosotros o con los terroristas”. Esta alusión al eje del mal está construida a partir de una visión maniquea del mundo en el que sólo existen buenos y malos y hay que destruir como sea a estos últimos, y además, Estados Unidos es el perfecto para cumplir con dicha tarea. Según Michael Hirsh, Bush “realmente cree que él fue puesto ahí para hacer esto como parte de un plan divino”²²⁴. La misión de América en general y de Bush en particular, es hacer llevar esta visión de que el bien representado por Estados Unidos vencerá y no habrá más que temer, y que esto se vuelva una realidad²²⁵.

Esta característica tiene que ver con lo que algunos autores han identificado en la esencia de la política exterior de Bush como un marcado carácter Wilsoniano, es decir, una política “conducida por valores con una agenda de promoción de la democracia siendo su macro – objetivo”²²⁶. John Mearsheimer se ha referido a la política exterior de la administración

²²⁴ Hirsh, M. *America's Mission*, en *Newsweek: Special Edition*: 2002, pp.10.

²²⁵ Daalder, I. H. a. L., James M. (2003) Ob. Cit.

²²⁶ Zaborowski, M. (2008) Ob. Cit., pp. 21.

Bush como “wilsoniana con dientes” por el acentuado carácter militarista de la misma que más adelante se analizará, pero este autor hace énfasis en que esta promoción de la democracia está basada en la convicción de que es la ideología más poderosa y que “la raíz del problema del terrorismo era la casi completa ausencia de democracia en el Medio Oriente”²²⁷.

Para poder llevar a cabo esta política de corte ideológica, basada en la promoción de la democracia y de los valores norteamericanos, Bush se aprovechó del hecho de que “la nación conmocionada claramente añoraba un liderazgo moral y una visión valiente. La declaración de Bush de la Guerra contra el Terror, su retórica maniquea y las frecuentes referencias religiosas respondieron bien a este sentir y, por el momento, tuvo éxito en conducir a una nación traumatizada detrás del Presidente”²²⁸. Bush no tuvo prácticamente oposición en todas sus iniciativas tras los atentados porque hacerlo suponía que tildaran al osado de antipatriótico. Esto refleja que la moral es algo que forma parte de la identidad del pueblo americano y este gesto significa un reflejo de la misma en la política exterior.

La segunda característica a la que se hace referencia es el unilateralismo basado en la hegemonía de Estados Unidos. Cabe diferenciar, en primer lugar, unilateralismo de aislacionismo. El primero hace referencia a actuar al margen de las demás potencias y fuera de los marcos multilaterales, es decir, “tener la libertad de hacer política exterior independientemente de las potencias europeas e impedir que alguien se interponga en la búsqueda de los intereses norteamericanos de seguridad nacional y su defensa de la libertad”²²⁹, mientras que el segundo alude al hecho de dar más importancia a los asuntos internos de Estados Unidos que a los asuntos globales, en este sentido, Estados Unidos siempre ha sido aislacionista²³⁰.

Esta política unilateral se tomaba incluso bajo el riesgo de perder aliados europeos clave como lo podían ser Francia y Alemania, como así fue en la continuación de su Guerra

²²⁷ Mearsheimer, J. J. *E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On*, en *International Relations* 19 (2), 2005, pp. 6.

²²⁸ Zaborowski, M. (2008). Ob. Cit. pp. 30

²²⁹ De La Paz Meléndez, G. *George Bush: Una política exterior unilateral*, en *Revista de Humanidades* (No. 12), 2002.

²³⁰ *Ibíd.*

contra el Terror en el ataque que propició a Irak, en el que no obtuvo el apoyo que tuviera año y medio antes contra Afganistán.

Como se mencionaba anteriormente, este unilateralismo estaba basado en la convicción de la hegemonía de Estados Unidos sobre el resto de estados del sistema internacional y, según Daalder y Lindsay esta se basaba en cinco proposiciones:

- Estados Unidos vive en un mundo peligroso.
- Los estados – nación tienen intereses propios y son los actores principales de la política mundial.
- El arsenal militar sigue siendo la moneda que mide el poder de los estados incluso en un mundo globalizado.
- Los acuerdos multilaterales y las instituciones no son esenciales y no conducen necesariamente a los intereses americanos.
- Estados Unidos es la única potencia y todos los demás lo saben, por lo que hay que actuar como tal, con la convicción de que lo que es bueno para Washington es bueno para el resto del mundo.²³¹

Dick Cheney, Vicepresidente de Bush y Paul Wolfowitz, Subsecretario de Defensa, afirmaron que “la primacía americana en el mundo es la clave para asegurar los intereses de América” y la política de seguridad tras el final de la Guerra Fría se debía enfocar en la emergencia de un competidor global potencial que pudiera surgir y en cómo combatirlo. Está claro que los atentados del 11 de septiembre les dieron las excusas necesarias para poder llevar esto a cabo.

Sin embargo, llevar a cabo esta política hegemónica necesitaba de un componente militarista muy importante, y esta era la ocasión para que, los llamados “halcones” de Bush, hicieran realidad lo que habían pedido en 1998 a través de una carta al Presidente

²³¹ Daalder, I. H. a. L., James M. (2003) Ob. Cit.

Clinton²³². En ella exigían que se diera un mayor respaldo militar para el Congreso Nacional Iraquí, con base en Londres, para derrocar a Saddam Hussein. Por otra parte, también podían hacer realidad sus deseos de expandirse militarmente, puesto que pensaban que Estados Unidos, durante la administración Clinton, había invitado a los ataques por haber mostrado debilidad²³³, aunque Bush subiera al poder prometiendo reducir el número de tropas en el extranjero.

Para llevar este cometido se creó el concepto de *Revolution on Military Affairs*²³⁴, que consistía en crear un arsenal militar basado en adelantos tecnológicos que pudieran evitar las muertes de estadounidenses en los ataques que Estados Unidos pudiera emprender, sin embargo, como se analizará más adelante, no sería la mejor estrategia para intervenir en países en los que el objetivo es el cambio de régimen. La cuestión es que el militarismo estuvo siempre presente tras los ataques del 11 de septiembre puesto que, estos, se definieron en términos de guerra, y esa fue la única opción considerada²³⁵. Por tanto, aquí vemos reflejadas dos de las características que analizábamos anteriormente, a saber, el intervencionismo y la libertad.

La tercera característica a la que se hacía referencia es la guerra preventiva y el concepto que Bush sugiere en la Estrategia de Seguridad Nacional de *preemption*. Esta característica podría considerarse como la más innovadora y lo que daría forma a la llamada Doctrina Bush, sin embargo, se puede considerar que no es nueva en el sentido de que es legítimo cuando se enfrenta un peligro inminente, es decir, movilización de ejércitos, armada o fuerzas aéreas, emprender medidas de *preemption* para atajar el posible ataque. Pero la Estrategia de Seguridad Nacional lo que preveía era que Estados Unidos actuaría contra “cualquier estado sponsor del terrorismo que intente conseguir o utilizar armas de destrucción masiva o sus precursores”²³⁶, pero no se necesita una prueba sino que con la

²³² Ver en “*Open Letter to President Clinton: Remove Saddam From Power*” en Sifry y Cerf. Edit. (2003).

²³³ Daalder, I. H. a. L., James M. (2003). Ob. Cit.

²³⁴ Para más información sobre la *Revolution on Military Affairs*, véase: Sloan, Elinor C. *Revolution on Military Affairs*, Canadá, McGill Queen’s University Press, 2002. Banerjee, Gautam *Revolution in Military Affairs A Roadmap for the Indian Sapper of 2020*, New Delhi, Centre for Land Warfare Studies (CLAWS), 2012. Bitzinger, Richard A. *The Revolution in Military Affairs and the Global Defence Industry: Reactions and Interactions*, en *Security Challenges*, Vol. 4, No. 4 (Summer), 2008, pp. 1-12.

²³⁵ Bennis, P. *Antes y después: política exterior estadounidense en 2001*, en *Anuario CIP*. Icaria/FUHEM, 2002.

²³⁶ Estrategia de Seguridad Nacional. Febrero de 2002. En:

simple sospecha fue que se actuó en Irak²³⁷. George W. Bush explicó que “la visión estratégica de Estados Unidos cambió tras el 11 de septiembre.

Debemos ocuparnos de las amenazas antes de que hieran al pueblo americano de nuevo. Y como he dicho en repetidas ocasiones, a Saddam Hussein no habría cosa que le gustara más que usar una red terrorista para atacar y matar y no dejar huellas”. Es obvio para qué Bush necesitaba el concepto de *preemption*. Había que encontrar los enemigos del pueblo americano y, aunque fuera sin pruebas, atacarles antes de que ellos, supuestamente, pudieran hacer daño de nuevo a su país. Más adelante, cuando se analice la política exterior desde las diferentes ópticas teóricas, se profundizará en esta “original” visión del mundo.

Por último, hay que hacer referencia a la cuarta característica de la política exterior de Bush que empezó a darse a conocer como concepto a partir del segundo periodo presidencial, la diplomacia transformacional. Para Justin Vaisse, la estrategia de la diplomacia transformacional es el resultado del fracaso de la Doctrina Bush que tan desprestigiado dejó al gobierno, tanto al interior como en el exterior de su país, lo define como un “refugio temporal durante un retiro forzado”²³⁸.

Condoleezza Rice, Secretaria de Estado de la segunda administración Bush, en su discurso de 18 de enero de 2006 haría referencia a la importancia de los regímenes, incluso poniéndolo por encima de la distribución de poder en el sistema internacional, según Rice “es imposible trazar líneas entre intereses de seguridad, nuestros esfuerzos para el desarrollo y nuestros ideales democráticos. La diplomacia americana debe integrar y avanzar en todos estos objetivos juntos”²³⁹. Se puede apreciar, sin duda un giro importante hacia la búsqueda de esos aliados que había confrontado en el primer periodo de presidencia intentándoles convencer de que lo que más nos debía importar era la reconstrucción de los regímenes que podían llevar al poder a dictadores que se convirtieran en potenciales enemigos de Estados Unidos y, por tanto, del resto de Occidente.

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

²³⁷ Zaborowski, M. (2008). Ob. Cit.

²³⁸ Vaisse, J. *Transformational Diplomacy*, en *Chaillot Papers, Institute for Security Studies* 103(June), 2007, pp. 102.

²³⁹ *Ibíd.* pp. 104.

Esta era la manera que Estados Unidos tenía de pedir ayuda a Naciones Unidas y los países que no habían participado en la intervención en Irak, para que les acompañaran en lo que se había convertido, tanto en Afganistán como en Irak, en una especie de callejón sin salida. Stanley Hoffman diría que el *hard power* y el *soft power* han dejado de ser suficientes, ahora es necesario también el *building power*, algo que la administración Bush nunca planeó de manera responsable antes de emprender sus acciones.

4. CARACTERÍSTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU REFLEJO EN LA POLÍTICA EXTERIOR

Al igual que ocurre con EE.UU., las características que en la actualidad hacen de la UE lo que es, son fruto de una concepción diferente a cualquier otro tipo de actor internacional y de un proceso que ha sufrido numerosas dificultades hasta llegar al punto en el que nos encontramos. Pero este proceso no se ha producido de manera aislada, sino que ha ido acompañado de los acontecimientos sucedidos en el escenario internacional y que han definido, en parte, la actuación de la UE en el mismo.

Así, en plena guerra fría, cuando las dos superpotencias se enfrentaban en una de las mayores crisis del sistema, la denominada crisis de los misiles, los seis países que conformaban las Comunidades Europeas eran testigos de un crecimiento económico muy acelerado, puesto que Europa, aun siendo escenario de la guerra fría, nunca se involucró de manera directa en ella²⁴⁰. Por otro lado, cuando se produjo la crisis del petróleo en la década de los setenta, las Comunidades Europeas también se vieron afectadas y tuvieron que reaccionar a la misma con más integración²⁴¹.

En primera instancia, hay que tener en cuenta que lo que en la actualidad se conoce como UE, desde sus comienzos con la firma de los tratados que constituían las Comunidades Europeas, no es resultado del intento de crear un nuevo estado²⁴². Así, en la Declaración Schuman se expone:

Así se realizará simple y rápidamente la fusión de intereses indispensables para el establecimiento de una comunidad económica, y se introducirá el fermento de una

²⁴⁰ Para ver cifras sobre el crecimiento económico de los países europeos en el marco de las CC.EE. durante su historia, véase: página oficial de la Unión Europea, Eurostat, disponible en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

²⁴¹ Durante esta década se produjeron numerosos avances que han sido los antecedentes de por ejemplo la Política Exterior y de Seguridad Común. Además del informe D'Avignon de 1970 que creó la Cooperación Política Europea, se produjo la primera ampliación de las comunidades en 1973. Otro de los avances importantes de la época fue el Informe Tindemans que proponía la creación de la Unión Económica y Monetaria en tres fases. En 1979 se realizaron las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal y a mediados de esta década, se institucionalizó las reuniones del Consejo Europeo obligando así a reunirse a los jefes de estado y de gobierno al menos dos veces al año (en la actualidad el Consejo Europeo se ha convertido en una institución de la Unión Europea).

²⁴² Churchill propuso en un discurso en la Universidad de Zúrich el 19 de septiembre de 1946: “hemos de edificar una especie de Estados Unidos de Europa. Solo de esta forma cientos de millones de trabajadores serán capaces de recuperar las sencillas alegrías y esperanzas que hacen que la vida merezca la pena”. En: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich_e.htm

*comunidad más ancha y más profunda entre países mucho tiempo opuestos por divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de una producción de base y la institución de una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularan a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz*²⁴³.

Teniendo este punto claro, en este análisis vamos a tener en cuenta tres características que se han ido consolidando en el proceso de integración europeo y que, al igual que ocurría con EE.UU., se reflejan en la actuación de la UE en el escenario internacional. Estos tres rasgos que, a nuestro parecer, caracterizan el proceso de integración europeo y, por tanto, a la UE y su política exterior son los siguientes: la definición de un objetivo común y claro; la conformación de una estructura de gobierno multinivel con instituciones supranacionales y la solidaridad.

4.1.Un objetivo común

En la declaración Schuman se afirma que:

*(...) la paz mundial no puede quedar salvaguardada sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y con vida puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas. Al hacerse, desde hace más de 20 años, la campeona de una Europa unida, Francia ha tenido siempre por objeto esencial, servir la paz. Europa no se hizo, y tuvimos la guerra*²⁴⁴.

Como se puede apreciar, el objetivo principal fue político, es decir, lograr y preservar la paz en el continente a partir de la reconciliación franco alemana.

Esto se refleja en su política exterior de dos maneras: en primer lugar, porque en su actuación internacional acoge de manera inexorable la normativa internacional que se dirige a lograr dicho objetivo a nivel global, y en segundo lugar, haciendo ver y plasmando que el uso de la fuerza siempre será el último recurso en caso de conflictos y por eso, a veces, se plantea el problema de los que aún se sienten más protegidos bajo la manta de

²⁴³ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. En: <http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

²⁴⁴ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. En: <http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

EE.UU. que de la UE y actúan al margen de la misma²⁴⁵. Este problema se presenta porque los temas de seguridad y defensa aún requieren de unanimidad para que la UE pueda imponer la paz mediante el uso de la fuerza²⁴⁶. Cuando tienes países con tradiciones tan marcadas, con la historia y el significado de estos en el sistema y que, por separado, aún cuentan con ejércitos considerables, es muy difícil avanzar en este sentido.

Pero la UE en conjunto tiene la responsabilidad de configurarse como un agente de seguridad en el sistema internacional y así lo ha intentado. Forma parte del cuarteto encargado del proceso de paz en Medio Oriente, se encargó de las conversaciones con Irán con respecto a su programa nuclear y ha participado de manera activa en la estabilidad de la zona castigada por el enfrentamiento entre Georgia y Rusia.

Para los europeos, la paz es la condición previa para cualquier tipo de desarrollo. A partir de este logro fue que ellos lo lograron, todo lo demás es negociable siempre y cuando se comprometan a no utilizar la fuerza. Es una cuestión de estar convencido de que, a pesar de todas las divergencias que pueda haber sobre una situación concreta, la seguridad de que no se vaya a recurrir a la fuerza provoca que se negocie hasta que dichas divergencias desaparezcan o se difuminen dando la posibilidad de llegar a un acuerdo. Los términos de permanecer en guerra o en paz, aunque parezcan claros, son bastantes relativos, puesto que no es lo mismo el estado de guerra para EE.UU. que para la UE. EE.UU. se siente cómodo en este tipo de escenario, la UE por el contrario no puede hacer frente a sus objetivos si existen divergencias en cómo afrontar los retos internacionales.

²⁴⁵ Cuando los estados pertenecientes a la UE actúan utilizando la fuerza lo han de hacer, hasta ahora, fuera del marco de la organización puesto que esta no permite dicho uso, al menos si no está aprobado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Véase: Heiselberg, Stine, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture Within the European Security and Defense Policy?*, IIS Working Paper 2003/4.

Copenhagen: Institute for International Studies. Ifestos, Panayiotis, (1987) *European Political Cooperation: Towards a Framework for Supranational Diplomacy*. Avebury: Aldershot. Howorth, Jolyon, *The CESDP and the Forging of a European Security Culture?*, paper presentado en el Encuentro de la American Political Science Association, San Francisco, CA, August–September, 2001.

²⁴⁶ Los estados no han querido cambiar el hecho de que las decisiones en materia de seguridad y defensa se tomen por unanimidad, por esto es que se ha hecho tan difícil que la UE actúe de forma rápida y eficaz a posibles situaciones que requieran del uso de la fuerza para la implementación de la paz en cualquier territorio.

4.2. Instituciones supranacionales

La construcción europea se ha basado en la creación de un nuevo actor, diferente a los existentes en la actualidad. Tras la finalización de la segunda guerra mundial, comenzó un periodo de cooperación interestatal en el que se crearon organizaciones de carácter intergubernamental como la Unión Europea Occidental, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, o la Organización Europea para la Cooperación Económica²⁴⁷. Sin embargo, la idea de las Comunidades Europeas no correspondía a este concepto de cooperación tradicional, sino que se basaba en la integración, y la única manera de poder lograr este objetivo es creando instituciones comunes que se sitúen por encima de los estados y guíen el interés general del actor en cuestión²⁴⁸.

El único movimiento regional de integración que ha logrado este nivel de institucionalidad es la UE. Esto no quiere decir que la Unión se caracterice únicamente por el carácter supranacional, es decir, la UE es una combinación de instituciones de carácter supranacional e intergubernamental y la actividad diaria transcurre a partir de las fuerzas centrífugas y centrípetas de la Unión en general y de los estados en particular, sobre todo en materia de política exterior de seguridad y defensa, en la que los estados siguen manteniendo las competencias, aunque no de manera exclusiva, puesto que cada vez se es más consciente de que, en solitario no se pueden enfrentar las amenazas que afectan, por la misma dinámica del proceso de integración, a todos los estados de la Unión²⁴⁹.

²⁴⁷ La Unión Europea Occidental se conformó a partir de la firma del Tratado de Bruselas en 1948 por parte de Reino Unido, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos. El objetivo era la defensa colectiva. La Organización del Tratado del Atlántico Norte se conformó a partir de la firma del Tratado de Washington en 1949 por parte de Estados Unidos, Canadá y los países que formaban parte de la UEO. La OTAN también se erigió como una organización de defensa colectiva ante la amenaza de la Unión Soviética y frente a la posibilidad de que Europa creara un nuevo polo de poder en el sistema. La Organización Europea para la Cooperación Económica se creó en 1948 con el objetivo de administrar la ayuda que Estados Unidos había proporcionado a los estados europeos a partir del denominado Plan Marshall.

²⁴⁸ En la Declaración Schuman se proponía: "El Gobierno francés propone que se someta el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y de acero a una Alta Autoridad común, en una organización abierta a los demás países de Europa."

²⁴⁹ En la Estrategia Europea de Seguridad se menciona el hecho de que ningún país, ni siquiera EE.UU. puede hacer frente a las amenazas internacionales en solitario: "El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy". Disponible en: Estrategia Europea de Seguridad. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

El hecho de la supranacionalidad ha ido evolucionando al mismo ritmo que el proceso de integración, es decir, el principal instrumento que se propuso para lograr dicha integración era la economía, por tanto “los órganos comunes solo ejercían su competencia en el ámbito de la economía, pero en la concepción de sus promotores la unión económica estaba llamada a desembocar, en virtud de un principio de acción inmanente, en una unión política”²⁵⁰.

El proceso de integración europeo, debido al efecto *spill over* desarrollado por Ernst Haas²⁵¹ en su teoría neofuncionalista demanda que a medida que avanza, las instituciones supranacionales vayan acogiendo competencia que asegure la cohesión y la armonización de las políticas entre todos los estados de los que se compone el proceso, y trasciende así la visión particular de las partes.

Para Truyol, “el federalismo funcional o sectorial que inspiró la configuración de las Comunidades de los Seis fue el sucedáneo de la incapacidad de erigir desde un principio un estado federal de la Europa occidental”²⁵². Pero a medida que se ha profundizado en la integración económica, se ha tenido que ir más allá en la Europa supranacional, así el acuerdo Schengen que se firmó en 1985 fuera del marco de las Comunidades Europeas se fue introduciendo en los tratados como consecuencia de los avances producidos en el mercado interior europeo, pasando de conformar la piedra angular del tercer pilar intergubernamental en Maastricht, a estar completamente integrado en el Tratado de Funcionamiento aprobado en Lisboa bajo la denominación de Ámsterdam de Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y sobre el que las instituciones europeas tienen plenas competencias²⁵³.

²⁵⁰ Truyol y Serra, Antonio *La integración europea. Análisis histórico institucional contextos y documentos I*, Madrid, Editorial Tecnos, 1999. University of Tübingen. pp.44.

²⁵¹ Haas, E.B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London, Stevens and Sons, 1958. Haas, E.B. *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.

²⁵² Truyol (1999) Ob. Cit. Pp. 61.

²⁵³ Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, se acogen a las excepciones de *opting in y out* que se van a mantener para estos estados desde su creación en Maastricht. Para Aldecoa y Guinea “desde el punto de vista político, la flexibilidad es el precio a pagar para compensar a estos estados celosos de su soberanía por la pérdida del veto en las materias que ahora pasan a decidirse por mayoría cualificada” Aldecoa y Guinea, (2010) Ob. Cit. Pp. 206. Véase también: McGlynn, C. *Opting-out of Community Social Policy: Some Legal, Practical and Political Consequences*, en Ehlermann, C.D. (ed.): *Le cadre juridique d'une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses*, Ed. Bundesanzeiger, Colonia, 1999, pp. 85-99.

La supranacionalidad se puede medir a través del papel que juegan las instituciones comunes en la toma de decisiones. La regla de la mayoría se impuso desde el inicio de las Comunidades en el Tratado de París y en el de Roma, y ha pasado por épocas de crisis²⁵⁴. En la actualidad, la mayoría de las decisiones en la UE se toman bajo esta regla de la mayoría y bajo el control del Parlamento Europeo, institución que representa el interés de los ciudadanos, y a través del procedimiento legislativo ordinario, anteriormente denominado de codecisión.

Aunque es cierto que este procedimiento en el que la Comisión Europea posee en exclusiva la iniciativa legislativa, la toma de decisiones que se ha impuesto en materia de seguridad y defensa no ha registrado este avance. Otros ámbitos de la acción exterior, como la cooperación al desarrollo o el comercio, son competencias compartidas entre los estados y la Unión, sin embargo, el ámbito de la seguridad y la defensa sigue manteniendo el carácter exclusivo de los estados, por lo que a la hora de tomar decisiones es mucho más difícil llegar a un acuerdo frente a una potencial actuación de la UE fuera de sus fronteras.

Esta característica de la política exterior en materia de seguridad y defensa que combina la supranacionalidad con los intereses nacionales influye de manera significativa en la actuación europea más allá de sus fronteras, a veces de manera positiva, lo cual da relevancia a la UE a nivel global y, en otras ocasiones, cuando no se logra el debido consenso para actuar, la debilita como actor en el escenario internacional.

Como ejemplo de la primera afirmación, cabría mencionar la participación de la UE en diferentes misiones de carácter civil y policial en operaciones de mantenimiento de la paz en los Balcanes, en donde la UE ha logrado consolidarse como el principal factor de estabilidad de dicha zona. Sin embargo, a veces por la falta de acuerdo o por la falta de liderazgo de algunas potencias europeas se provocan situaciones en las que la imagen de la UE en el escenario internacional se debilita y por lo tanto no adquiere el papel relevante que debería, como por ejemplo la abstención de Alemania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas con respecto a la intervención en Libia que, tras su aprobación hubo que

²⁵⁴ La crisis de la silla vacía fue el abandono por parte de Francia durante seis meses de las reuniones del Consejo. “La motivación principal de la misma fue la negativa a aceptar el principio del voto mayoritario en los casos previstos por el Tratado de Roma (Art. 148) y la voluntad deliberada de limitar al máximo los poderes de la Comisión” Truyol (1999) Ob. Cit. Pp. 49.

recurrir a la OTAN para que se actuara, teniendo la UE los medios y el marco legal internacional propicios para realizar dicha misión.

Esto provoca que la Unión aún no pueda imponer de manera clara una forma de actuar, aun siendo conscientes de que es diferente a la de otros actores como EE.UU. De esta manera, Europa “está obligada, para conservar su personalidad, a tener en cuenta la realidad mundial. « Pasó el tiempo para Europa de preguntarse si su papel puede situarse todavía en el marco de sus tradiciones o si debe definirse en un marco nuevo. Europa debe proceder a la construcción de este marco nuevo o resignarse a no desempeñar ya papel alguno en cuanto colectividad »”²⁵⁵.

Un elemento importante que favoreció la supranacionalidad fue el hecho de involucrar de manera más directa al ciudadano en el proceso de construcción europea. El Tratado de Maastricht crea la figura de la ciudadanía europea dentro del nacimiento de lo que Aldecoa denomina el reconocimiento de la concepción de la integración europea dotada de naturaleza política como consecuencia de un proceso histórico con un antes y un después²⁵⁶.

Para este autor, las características políticas y, por tanto, la naturaleza política de la UE consistía en los siguientes elementos, los cuales todos tienen relación con el marco supranacional: el principio de subsidiariedad, el principio democrático, un marco internacional único y la ciudadanía de la Unión. En cuanto al principio de subsidiariedad, este constituye un elemento importante en la medida que exige que las decisiones deben tomarse “de la forma más próxima a los ciudadanos”, así lo que se elabore a nivel supranacional es porque hay garantía de que se hará de manera más eficaz que en los niveles inferiores. El principio democrático es aquel bajo el que “se funda la UE: libertad,

²⁵⁵ Truyol y Serra, Antonio (1999). Ob. Cit. Pp. 66.

²⁵⁶ “El nacimiento de la PEC se da, por tanto, a la vez que el nacimiento de la Unión Europea en Maastricht en 1992”, Aldecoa Luzárraga, F *La integración europea. Análisis histórico institucional contextos y documentos II*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000, pp. 360. Sin embargo, durante esta década, no se producirán acciones relevantes por parte de la Unión debido a la reciente creación del segundo pilar, es por ello que escogemos el periodo después del 11 de septiembre de 2001 en el que la UE ya ha creado mecanismos de acción y está preparada para actuar en el sistema internacional.

democracia y respeto a los derechos humanos, y libertades fundamentales y estado de derecho”²⁵⁷.

El marco institucional único constituye para el autor la “expresión de la naturaleza política y de la unidad de actuación de la Unión”²⁵⁸. Por último, la ciudadanía de la Unión “supone una relación directa entre los ciudadanos y la Unión (...) de la que se derivan una serie de derechos concretos y unos mecanismos que garantizan la participación de los ciudadanos en la construcción europea”²⁵⁹.

La institución de la ciudadanía impone, por tanto, la necesidad de un referente diferente a los Estados en la creación de una entidad de la naturaleza política²⁶⁰, es decir, que si la supranacionalidad y su funcionamiento pasa por la democratización de sus instituciones para que la Unión sea de los ciudadanos y no de los estados, este proceso comenzó a consolidarse y a dar sus frutos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

En materia de acción exterior este proceso es más lento y verlo materializado es más complicado. En cuanto a la cooperación al desarrollo, la UE se ha consolidado como el principal agente a nivel global, pero no en detrimento de los estados, sino complementándolos. A nivel comercial, son las instituciones europeas las que negocian los acuerdos (la Comisión por mandato del Consejo), pero para que entren en vigor han de ser aprobados por el Parlamento Europeo, como ha ocurrido recientemente con el acuerdo multi - partes entre la UE y Colombia y Perú.

Sin embargo, en materia de seguridad y defensa, los logros en cuanto a la supranacionalidad no han sido tan significativos, lo que, sin duda, afecta la actuación exterior de la Unión. Por el contrario, cabe mencionar numerosos avances que, de manera optimista, hacen prever que la supranacionalidad en este ámbito será una realidad en el mediano plazo. Estos avances son los siguientes: la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior; la transformación de la figura, en la actualidad denominada Alto Representante de la UE para Asuntos Internacionales y Política de Seguridad; las

²⁵⁷ Aldecoa Luzárraga, F (2000) Ob. Cit. pp. 14.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ *Ibidem*.

²⁶⁰ *Ibidem*.

operaciones PCSD van a incluir también, a partir del Tratado de Lisboa, operaciones de desarme conjunto, tareas de asistencia y asesoría militar, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, así como tareas de estabilización post conflicto; la cláusula de asistencia mutua que sigue el principio de solidaridad de la UE que será tratado en el siguiente punto, y por último, la cooperación estructurada permanente.

Como elemento de desarrollo de la supranacionalidad europea, nos centraremos en el Servicio Europeo de Acción Exterior. En palabras de Aldecoa, “tras un largo proceso de gestación a lo largo de la primera década del siglo XXI, ha nacido la diplomacia común europea”²⁶¹. Esta figura, para el autor “nace como una diplomacia diferente a la de los Estados –con un valor añadido, que consiste en hacer lo que estos no pueden hacer por separado en un mundo globalizado- y, sin embargo, compatible con estos”²⁶².

Esto hace realidad, en materia de política exterior, el hecho que Antonio Truyol explicaba de superar la cooperación tradicional ya no solo al interior sino hacia el exterior por medio de la denominada diplomacia común, la cual hace a la UE un actor de la sociedad global “más creíble, consistente y eficaz”²⁶³.

No cabe duda que la supranacionalidad ha sido un elemento central de la construcción europea que ha permitido crear un espacio común de encuentro para resolver los conflictos entre los estados miembros. Pero a medida que se ha ido desarrollando el proceso de integración, este punto de encuentro se ha ido convirtiendo, primero en lo económico y después en lo político, en un centro de gravitación que ha creado una nueva manera de observar el mundo que va más allá de parroquialismos y nacionalismos y que se ha consolidado, a excepción de la seguridad y defensa, como una manera eficaz de enfrentar los retos de la sociedad global.

²⁶¹ Aldecoa Luzárraga, F (coord.). La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior, Madrid, Marcial Pons, 2011, pp. 19.

²⁶² *Ibíd.* pp. 21.

²⁶³ *Ibíd.*

4.3.La solidaridad

La Declaración Schuman (1950) establece que “Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho”. Más adelante también establece que “la solidaridad de producción que de ellos resulte (la puesta en común de la producción de carbón y acero) pondrá de manifiesto que toda guerra entre Francia y Alemania se hace, no ya impensable, sino materialmente imposible”²⁶⁴.

Para construir una Europa que comenzó con seis estados y lograr una Europa de 28, se necesita de la solidaridad, ya que no todos los miembros han entrado en las mismas circunstancias y tampoco venían de situaciones similares. Los primeros seis estados crecieron económicamente debido a la solidaridad ya mencionada de la producción, primero del carbón y el acero, pero más adelante, dicha solidaridad se amplió a otros sectores de la economía, de ahí el nacimiento de la política agrícola o de la política comercial.

Sin embargo, a nuestro parecer, el cambio a una mentalidad más solidaria se produjo cuando los países del sur de Europa entraron a formar parte del proceso de integración. Los seis estados fundadores, por medio de las dinámicas del proceso, iban creciendo económicamente a un ritmo similar, siendo cada vez más competitivos. La primera ampliación de las Comunidades que supuso la entrada de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, dio pie a crear los fondos estructurales, encargados de ayudar a desarrollarse a las regiones menos favorecidas de Europa.

El cambio significativo se dio cuando se aceptó y se materializó la entrada de Grecia (1981), España y Portugal (1986). Podemos abordar el concepto de solidaridad desde dos puntos de vista. Por una parte, estos países venían de férreas dictaduras y tras unos procesos de transición exitosos se decidió que debían formar parte del proceso de integración, puesto que los fundadores siempre dejaron las puertas abiertas a la entrada de cualquier país europeo que quisiera formar parte del proceso.

²⁶⁴ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. En:
<http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

Por otra parte, las economías de estos países no eran comparables ni competitivas con las de los miembros de las Comunidades, por tanto, había que tomar medidas que solucionaran esta desigualdad para que se produjera un proceso de cohesión económica y social y los nuevos estados se pudieran adaptar, con medidas transitorias, al recién propuesto mercado interior de la Unión. De esta manera, se creó a partir de Maastricht, el Fondo de Cohesión para los estados que se sumaban a los ya existentes Fondos Estructurados.

Esta solidaridad que ha dado sus frutos, Irlanda a principios de la década de 2000 ya había superado el 100% de la medida de PIB per cápita de la UE, y España en apenas veinte años se ha convertido en donante neto de la Unión, se ha extendido también a los países que estuvieron bajo el sometimiento de la URSS durante 40 años. Aunque había reticencias a la aceptación de estos países debido al eterno debate de si se debe ampliar o profundizar la Unión, la idea de la deuda histórica y de no excluirlos de un proceso que, sin duda, era beneficioso para ellos, se impuso.

No cabe duda que sin la solidaridad no hubiera sido posible construir la UE que en la actualidad reúne a 28 estados, 500 millones de habitantes y que sigue resultando atractiva para el resto de países europeos que ya han solicitado la entrada o, en el caso de Croacia, ya ha sido aceptado y entró como estado de pleno derecho en julio de 2013. Es la solidaridad la que ha hecho que logren poner temas en común, condición previa para poder establecer intereses comunes y lograr un proceso de integración que va mucho más allá de la simple cooperación interestatal o técnica.

Pero, para efectos de nuestra tesis, la pregunta es cómo esta característica imprescindible de la solidaridad se refleja en la política exterior de la Unión. La Comisión Prodi afirmó que:

(...) la Europa que atiende a las alertas de la globalización sin olvidar a los que están urgidos por ella. (...) Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros valores esenciales y nuestro objetivo de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuerte solidaridad, apoyada con una política comercial que exprese nuestro compromiso con nuestros intereses compartidos. Más allá de la cooperación al desarrollo, nuestra meta será integrar a estos países en la economía mundial”²⁶⁵.

²⁶⁵ Comisión Europea (2000) *Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental*, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, COM, final 9, p. 12.

Así, la UE se ha convertido en el mayor garante para lograr los Objetivos del Milenio establecidos por las Naciones Unidas en el 2000. Es el principal aportador de cooperación al desarrollo a nivel global, más del 50% de la cooperación al desarrollo es ofrecida por la Unión y sus estados miembros²⁶⁶.

Desde los primeros acuerdos en la década del sesenta con las antiguas colonias hasta convertirse en el principal agente de cooperación y ayuda al desarrollo, se manifiesta que el objetivo estipulado en el Art. 33TUE en el que afirma que “la Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los estados miembros”, se extiende a los objetivos en materia de política exterior, puesto que el Art. 3,5TUE establece que “en sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses (...) Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y a protección de los derechos humanos...”.

Por lo tanto, la UE se ha construido con base en un modelo de solidaridad entre los miembros que ha creado una de las mayores potencias del mundo y renunciando a las políticas de poder que llevaron a los europeos a los peores desastres de la historia. Esta nueva manera de concebir las relaciones es la que la UE intenta imponer y apoyar en la sociedad internacional para que esta no vuelva a ser víctima de los acontecimientos que no hace tanto tiempo presenciamos y que trajeron a relucir el peor lado del ser humano. Sí existe alternativa al poder, la solidaridad, de la que no solo uno se beneficia, sino la mayoría.

4.4. Reflejo de las características de la UE en su política exterior

La Estrategia Europea de Seguridad (EES), llamada “Una Europa segura en un mundo mejor”, fue elaborada por Javier Solana y firmada en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, año en que se había iniciado el conflicto de Irak sin poder llegar a un

²⁶⁶ Para conocer los datos sobre la cooperación internacional a nivel global, véase página oficial de la OCDE. Disponible en: <http://www.oecd.org/>

acuerdo entre los países de la Unión para actuar de manera conjunta. Esta era una respuesta a dicho desacuerdo para conseguir un consenso a través del cual articular una acción exterior en materia de seguridad y defensa coordinada y bajo los mismos principios. Por lo que la E.E.S. “supone un bálsamo en las relaciones con Estados Unidos y en las propias relaciones intracomunitarias tan dañadas como las anteriores. Por ello, puede afirmarse su virtualidad en el contexto en el que se elabora y se aprueba”²⁶⁷.

Los antecedentes de la EES se pueden encontrar sobre todo a partir de la firma del Tratado de Maastricht en 1992 con la creación de la Política Exterior y de Seguridad Común. Según Francisco Aldecoa, con la creación de la UE nace una Política Exterior Común que permite desarrollar “estrategias globales, regionales y sectoriales que van a definir las líneas de la política exterior y, sobre todo, una alternativa de gestión del planeta, lo que nos lleva a caracterizar a la UE como actor global de las relaciones internacionales”²⁶⁸. También este es un elemento que nos sirve para realizar la comparación entre los dos actores por el hecho de que la UE sea una alternativa a lo que propone Estados Unidos.

Para Aldecoa, se puede hablar de Política Exterior Común (PEC) como “el conjunto de la formulación de una única política en la que se incorporan en su programación, decisión y ejecución, tanto la dimensión comunitaria, especialmente en cuanto a sus relaciones exteriores, como la de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”²⁶⁹. La PEC ha provocado una presencia progresiva de la UE en el escenario internacional a través de cinco factores que Aldecoa identifica:

- La vocación federal de la acción exterior de la UE que se ve reflejada en el paso que hubo a partir de Maastricht con el paso de Comunidad Europea a Unión Europea.
- El crecimiento y desarrollo de la P.E.C., puesto que ésta tiende a condicionar la política exterior de los Estados pertenecientes a la UE

²⁶⁷ Fernández Sola, N. *¿Una nueva estrategia europea de seguridad 2009?*, en *Real Instituto Elcano ARI* 36/2009(26/2/2009.). pp. 5.

²⁶⁸ Aldecoa Luzárraga, F. *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED. (3), 2002.

²⁶⁹ *Ibíd.*

- Cambios en la sociedad internacional, que “obligan en cierta manera a que la Unión juegue un papel cada vez más protagonista”.
- Las ampliaciones, debido a que somos una Europa con países más dispares que exige una política exterior más autónoma.
- El modelo de sociedad de bienestar y el mayor vínculo existente entre la política interna y la política exterior, puesto que el reflejo de la primera se vislumbra en la segunda, lo que provoca que las acciones cada vez sean menos causales o coyunturales y tiendan hacia políticas más estructurales y de fondo²⁷⁰.

Estos factores han provocado que la acción exterior europea sea cada vez más relevante en el sistema internacional para así irse “configurando como un actor “determinante” en ciertos ámbitos de las relaciones internacionales, y ya es una referencia indispensable para analizar la estructura del sistema internacional, la distribución de la riqueza y el poder, y los modelos de organización política, social y económica que compiten en ese sistema”²⁷¹.

Antes de que se formulara la EES, se firmaron dos tratados que hicieron modificaciones al segundo pilar de la UE en el Tratado de Ámsterdam, las principales modificaciones que se hicieron en materia de PESC fue la creación del Alto Representante de la PESC, cargo que quedó en manos de Javier Solana durante diez años (1999 – 2009). En segundo lugar se crearon las Estrategias comunes, las cuales pretendían dar coherencia a la UE en su acción exterior y, por último, el mecanismo de la abstención constructiva, que permitía llevar a cabo una acción aunque no todos los países estuvieran de acuerdo con la misma o no quisieran participar, este fue un mecanismo que se creó para que hubiera una mayor flexibilidad y no tantos impedimentos para la actuación de la Unión en el exterior en materia de seguridad²⁷².

²⁷⁰ *Ibíd.*

²⁷¹ Sanahuja, J. A. *La Unión Europea como actor internacional: La importancia de la política de desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 2001.

²⁷² “La abstención constructiva designa la posibilidad, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de que la abstención de un Estado miembro en una votación en el seno del Consejo no impida la unanimidad. Esta posibilidad se introdujo con ocasión del Tratado de Ámsterdam. El Artículo 31 del Tratado de la Unión Europea (TUE) prevé que si la abstención va acompañada de una declaración formal, el Estado miembro de que se trate no está obligado a aplicar la decisión, aunque aceptará que ésta sea vinculante para la Unión. A partir de ese momento, dicho Estado miembro se abstendrá de cualquier acción

El desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa tiene cierta particularidad por el hecho de que se elaboró fuera del marco de los tratados. Fue a iniciativa de Reino Unido que se produjo una reunión en St. Malo con Francia para impulsar dicha política. Más adelante, en los Consejos Europeos de Colonia y de Helsinki se le fueron otorgando herramientas a esta política hasta llegar a la firma del Tratado de Niza donde se constitucionalizó, entrando a formar parte de los tratados.

Un punto de inflexión en el desarrollo de la política exterior de la UE fue la Declaración de Laeken del Consejo Europeo de la misma ciudad el 14 y 15 de diciembre de 2001, en la cual se afirma que “Europa debe asumir su responsabilidad en la gestión de la globalización”²⁷³, “jugar papeles importantes en la sociedad internacional de la globalización con el objeto de incidir en ella, erigirse en una alternativa a la misma desde el modelo europeo de sociedad del bienestar y la visión europea de las relaciones internacionales, lo que sólo puede lograr desde la profundización de su modelo político, económico y social”²⁷⁴.

Esto marca lo que Aldecoa propone como un cambio de objetivo en la UE del siglo XXI, puesto que se pasa de buscar la paz entre europeos a la gestión de la globalización. Sin embargo, habría que añadir que la paz no puede dejar de ser objetivo mientras que no todos los europeos formen parte de la Unión o que los conflictos en las fronteras no sean una amenaza a la seguridad europea. Por esto es que uno de los puntos clave de la EES es la relación con los vecinos y el mantenimiento de la seguridad en las fronteras a través de la prevención de los conflictos. Debemos recordar que esta es una de las características que nombrábamos en los apartados anteriores y si queremos que la política exterior de la UE sea efectiva, debemos mostrar lo que somos al interior.

que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión basada en dicha decisión. En virtud del Artículo 31 del TUE, no se adoptará la decisión en caso de que el número de miembros del Consejo que acompañara su abstención de tal declaración representara al menos un tercio de los Estados miembros que reúnen como mínimo un tercio de la población”. Disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/abstention_es.htm Véase también: Urrea Corres, Mariola *La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad*, REDUR nº 0 /Junio, 2002.

²⁷³ Carrillo Salcedo, J.A. citado en Aldecoa Luzárraga, F. *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED. (3), 2002.

²⁷⁴ Aldecoa Luzárraga, F. (2002). Ob. Cit.

La Declaración de Laeken²⁷⁵ permite que la PEC tome forma de cierta manera, puesto que se expresa que esta debe ser la dimensión externa de los valores de la Unión, basados en la regulación internacional y promoción de la cooperación multilateral, la dimensión externa del modelo social europeo y que se debe basar en la exportación del modelo europeo de estabilidad, lo que “demuestra que existe una concepción común, uniforme y progresiva de las relaciones internacionales por parte de todos los miembros de la Unión” y que, a su vez, “responde a valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo”²⁷⁶.

Es de esta manera, en un contexto en el que, tras los atentados del 11 de septiembre, la UE tenía que definir unas pautas a seguir en materia de PEC, como surge la EES elaborada por el entonces Alto Representante de la PESC, Javier Solana, por una iniciativa de Francia, Alemania y Reino Unido, para que no volviera a pasar de nuevo lo que sucedió en Irak en otros posibles conflictos que surgieran, como podía ser el de Irán. La EES fue el resultado del trabajo con los Estados miembro, la Comisión y el ya mencionado Alto Representante y debía reflejar los intereses de aquéllos y de los ciudadanos²⁷⁷.

En la EES se abordan principalmente tres asuntos: el fortalecimiento y extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa, el multilateralismo efectivo en el marco de Naciones Unidas y responder a las amenazas que propone²⁷⁸. Según Hill (2003), la EES pretende armonizar las diferentes visiones de los Estados miembro sin caer en la retórica del denominador común más bajo. Así, la EES se divide en tres partes:

- Las amenazas
- Los objetivos
- Las implicaciones estratégicas para Europa

²⁷⁵ Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. En: <http://european-convention.eu.int/pdf/1knes.pdf>

²⁷⁶ *Ibíd.*

²⁷⁷ Bailes, A. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, en *SIPRI Policy Paper* No. 10 (Febrero), 2005.

²⁷⁸ Ayanoglu, S. *The Evolution of ESDP: Recent Political Developments and Social Constructivism*, en *Master of European Affairs Lund University*, 2007.

La identificación de amenazas está muy relacionada con la ya descrita anteriormente ESN. La EES se refiere a cinco amenazas externas que son: el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los estados fracasados, el crimen organizado y los conflictos regionales. Esta última amenaza, en el primer texto que se presentó en junio de 2003 no aparecía, pero finalmente optaron por introducirla.

La segunda parte describe los objetivos estratégicos de la UE, entre los que se encuentran el de hacer frente a las amenazas a través del multilateralismo, es decir, en el marco de, sobre todo, la ONU. En este apartado, la UE se quiere mostrar como un actor global que puede sentirse amenazado por eventos que suceden lejos de sus fronteras por lo que propone que “la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero”²⁷⁹. Podemos observar cómo se refleja una de las características que nombrábamos, el multilateralismo de la UE es fruto de la supranacionalidad que se muestra al interior de la UE y de cómo los estados se sienten más a gusto actuando dentro de un marco legal establecido.

El segundo objetivo al que hace referencia es el de crear seguridad en los países vecinos; esta siempre ha sido una prioridad en la UE desde sus inicios y más cuando se produjo el fin de la Guerra Fría y los países del centro y este de Europa dejaron de estar bajo el yugo de la Unión Soviética²⁸⁰. La UE es consciente de que, teniendo unas fronteras seguras, ellos se sentirán más seguros y además, no pueden permitirse que sucedan eventos como los que ocurrieron durante la década de los noventa con la desintegración de Yugoslavia. La UE tiene demasiado en juego alrededor de sus fronteras y no las puede descuidar, aunque se le critique a veces por su parroquialidad y falta de acción global.

Por último, el tercer objetivo está basado en fortalecer el orden internacional a partir del multilateralismo eficaz. La UE cree en el fortalecimiento de Naciones Unidas para establecer un orden internacional basado en el derecho, que para la UE, “es el marco

²⁷⁹ Estrategia Europea de Seguridad. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

²⁸⁰ Estos países se convirtieron en una prioridad para la UE, y a medida que esta se ha ido ampliando, los vecinos de la Unión han ido cambiando y se van convirtiendo así mismo en prioridad para la política exterior de la UE. Véase: *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

fundamental para las relaciones internacionales”²⁸¹. Por eso se insiste en la EES que se debe estar preparado para actuar cuando las normas se vulneren. Un objetivo de la UE es mejorar la gobernanza global a través de la creación o fortalecimiento de las organizaciones multilaterales de carácter regional, puesto que ellas “contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo”²⁸².

La gobernanza mundial se podrá llevar a cabo bajo este sistema de organizaciones regionales en la medida que la UE considera que un entorno de confianza y sistemas de control de armamento llevan a lograr un mundo más seguro. También en este apartado hacen referencia a la virtud del sistema democrático, siempre y cuando la democracia esté bien gobernada, para la consecución de la seguridad a nivel internacional. Por último, se pretende incluir en la comunidad internacional a todos los Estados, puesto que el aislamiento sólo provoca desconfianza e inseguridad, de ahí la insistencia en que Rusia, como ya hiciera China, entre en la Organización Mundial del Comercio.

La tercera parte de la EES hace referencia a las implicaciones estratégicas de Europa. En este apartado la UE se propone ser más activa, más coherente, más capaz y trabajar con sus socios. Más activa en el sentido de poder actuar antes de que se produzcan las emergencias de orden humanitario y evitar que los problemas se agraven y que las soluciones sean cada vez más difíciles. Más coherentes, en la medida que los europeos son conscientes de que “juntos somos más fuertes”²⁸³. Dentro de la flexibilidad que se pretende conseguir en el funcionamiento de la seguridad europea, hay que intentar coordinar más las acciones para que no se vean duplicados los esfuerzos y para que las misiones que se lleven a cabo tengan el éxito de afrontarlas a través de una misma visión que nos permita actuar de manera conjunta. Más capaces, para poder hacer frente a todo tipo de amenazas, puesto que cada vez son más complejas y suponen una mayor coordinación para poder afrontarlas. Aumentar así mismo la capacidad diplomática y utilizar los instrumentos que se tienen

²⁸¹ Estrategia Europea de Seguridad. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

²⁸² *Ibíd.*

²⁸³ *Ibíd.*

como los mecanismos *Berlin Plus*, con la OTAN para poder hacer uso de sus recursos en el momento que se requieran²⁸⁴.

Para finalizar el análisis de la EES, cabe mencionar la última parte que hace referencia a la colaboración con los socios de la UE. La idea es crear una “cultura estratégica que fomente en poco tiempo, de manera rápida, y cuando fuese necesario, una robusta intervención” buscando “una asociación efectiva y equilibrada con Estados Unidos”. En el siguiente apartado se analizarán las diferencias que se encuentran entre las dos políticas, la de la UE y la de EE.UU., y se profundizará en este aspecto de los socios.

Hay que prestar atención a que la UE asume una posición muy diferente a la de EE.UU. en el sentido que la EES muestra que “Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor”²⁸⁵. EE.UU. tiene ese mismo sentido de la responsabilidad, pero basada por su condición mesiánica y moralista que identifica la seguridad de ellos con la seguridad del resto del sistema.

Como se puede apreciar, las diferencias con la estrategia que propone Estados Unidos es bastante clara y en el siguiente apartado se hará un cuadro que las muestre. La UE se va a basar en un compromiso preventivo en el sentido de asegurar la estabilidad y construir nación, lo cual es un concepto más extenso que el de *preemption* (usar la fuerza contra nuevas amenazas emergentes o viejas amenazas) de Estados Unidos y se va a basar también en el multilateralismo efectivo, es decir, la acción basada en una cultura de seguridad fundada en la norma, priorizando el fortalecimiento de la ONU para poder materializar sus responsabilidades de manera efectiva²⁸⁶.

Ya revisado en qué consiste la EES, hay que pasar a analizar qué se hizo bajo el marco de la misma o, si por el contrario, resultó un pedazo de papel repleto de retórica. Desde el momento que salió a la luz la EES, se inició la primera operación militar de la UE fuera de

²⁸⁴ El acuerdo *Berlin Plus* se firmó en diciembre de 2002 entre la OTAN y la UE y supone la cooperación en materia de seguridad y defensa para que la UE en sus misiones pueda utilizar las capacidades de la OTAN. Disponible en: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/index.htm>

²⁸⁵ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

²⁸⁶ *Ibidem*.

Europa (Operación Artemis en el Congo). Por otra parte, se tomó el relevo en Bosnia de la misión que se llevaba a cabo por parte de la OTAN, eso ocurrió en noviembre de 2004. Se creó la Agencia Europea de Defensa²⁸⁷, que fue propuesta en el fallido tratado constitucional pero que se puso en funcionamiento antes de que se ratificara el Tratado de Lisboa. También se produjeron negociaciones bilaterales entre Francia y Reino Unido para establecer un pequeño centro de planeación militar de la UE en paralelo con el de la OTAN y, finalmente, se llevaron acuerdos para mejorar en materia de PESC y PESD en el próximo tratado que modificaría, aunque no en materia de estas políticas, el tratado constitucional, como por ejemplo las funciones y cargos del futuro Alto Representante de la UE para Asuntos Internacionales y Política de Seguridad, la cláusula de solidaridad o la cooperación estructurada que permitía la flexibilidad en el marco de la defensa para poder actuar.

Otras medidas concretas que se tomaron fueron las firmas de diferentes acuerdos y comunicaciones dentro del marco de la UE o en el marco de la ONU, a saber, la “Declaración para combatir el terrorismo” del Consejo Europeo de marzo de 2004, el nombramiento de Gijs de Vries como Coordinador Antiterrorismo, “*The European Union and the United Nations: the choice of multilateralism*”²⁸⁸, la “Declaración conjunta sobre cooperación de la UE – O.N.U. en materia de manejo de crisis”²⁸⁹, etc. Queda claro, por tanto, que no fue un simple trozo de papel sino que “existe para proclamar y promover mayor unidad para afrontar desafíos emergentes más que directamente cerrar los vacíos o curar las heridas de pasadas desuniones”²⁹⁰.

²⁸⁷ Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.

²⁸⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, Bruselas, 10.9.2003, COM(2003) 526 final. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:ES:PDF>

²⁸⁹ Consejo de la Unión Europea, Doc. 12730/03, de 19 de septiembre de 2003, por la que el Secretario General de las Naciones Unidas y la Presidencia del Consejo de la UE, partiendo de la base de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, reconocen el progreso de la cooperación llevada a cabo en esta materia entre las Naciones Unidas y la Unión Europea (Bosnia-Herzegovina y República Democrática del Congo) y deciden estrechar la cooperación mediante el establecimiento de un mecanismo conjunto de consulta en materia de planificación, formación de personal civil y militar, ampliación de las comunicaciones e intercambio de información sobre la mejor práctica. Vid. Gourlay, C. y Manca, D. *Towards effective Multilateralism: EU-UN Cooperation gets Practical*, en *European Security Review* n.º 19, 2003, pp. 9 y ss. En, Herrero de la Fuente, Alberto A. *La Participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis*, en *Revista de Estudios Europeos*, n.º 52, 2009, pp. 9-46.

²⁹⁰ Bailes, A. (2005). Ob. Cit.

El marco que estableció la EES ha permitido llevar a cabo más de veinte misiones por parte de la UE, tanto de ámbito político, militar, civiles o mixtas en los cinco continentes²⁹¹. Por otra parte supone el rompimiento con la tradición de una potencia civil partiendo del multilateralismo como instrumento de acción porque no se pueden afrontar las amenazas actuales de manera solitaria o en su defecto unilateralmente.

Javier Solana la definió como “una especie de filosofía general de la acción de la Unión Europea en el mundo”, es decir, una manera de entender el mundo alternativa y también una manera diferente de poder intervenir en él.

²⁹¹ Fernández Sola, N. (2009). Ob. Cit.

5. LA AMBIVALENCIA DE ESTADOS UNIDOS FRENTE AL MULTILATERALISMO Y LA APUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL MULTILATERALISMO EFICAZ²⁹²

Al abordar el tema del unilateralismo y el multilateralismo de Estados Unidos y de la Unión Europea, vamos a analizar otras diferencias que mostrábamos en la Tabla 1. De esta manera, se va a explicar por qué el comportamiento de Estados Unidos, desde la llegada de George W. Bush a la presidencia, no es diferente al comportamiento que ha mostrado este país desde la creación de las principales instituciones internacionales y cómo esto supone una diferencia con la Unión Europea, la cual siempre ha tenido el mismo comportamiento frente a ellas. Así, podremos analizar por qué estos dos actores, Estados Unidos y la Unión Europea, actúan de manera diferente frente al marco institucional internacional.

También haremos alusión a otras características de la política exterior de cada uno de los actores que suponen diferencias que tienen una razón de ser y que nos vislumbran por qué Estados Unidos es ambivalente ante el multilateralismo y la Unión Europea, por el contrario, escoge dicha estrategia de acción como la única viable en el escenario internacional.

Por lo tanto, las diferencias entre los actores frente a las instituciones internacionales son:

- Estados Unidos utiliza, de manera instrumental, las instituciones internacionales mientras que la Unión Europea tiende a la promoción de un orden internacional basado en las reglas o normas.
- Estados Unidos posee una forma de gobierno republicana en la que existe un sistema de controles entre los diferentes poderes, aunque el ejecutivo, en temas de seguridad, tiene toda la capacidad de maniobra. La Unión Europea, por su parte, posee una estructura interna de gobierno multinivel donde las unidades de dicha estructura poseen plenas competencias en materia de seguridad y defensa, aunque poco a poco se haya ido desarrollando a nivel comunitario.

²⁹² Esta caracterización de ambivalente está tomada de: Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.

- La percepción de las amenazas por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea es muy diferente y veremos de qué manera esto afecta para escoger una estrategia multilateral o unilateral.
- Estados Unidos sigue observando un mundo basado en el estatocentrismo en el que no existe un interés superior al suyo y la seguridad sigue interpretándose de manera tradicional. La Unión Europea, por el contrario, propone un modelo en que el Estado pierde vigencia e importancia en favor de los intereses comunes, aunque no por esto, o por lo menos por ahora, los estados pierden por completo su soberanía.
- Estados Unidos tiene unas motivaciones para intervenir que hacen que tenga una gama de opciones que la Unión Europea no contempla, puesto que esta, tiene por principio y norma, resolver los problemas globales de manera multilateral. Estados Unidos, por el contrario, actuará siempre que su seguridad se vea afectada o crea que se ve afectada, mientras que la actuación de la Unión Europea se basará más en principios de legalidad, es decir, si se produce un incumplimiento de las normas internacionales. Adelantando un poco el análisis, se puede apreciar la diferencia que suponen los criterios subjetivos que motivan la actuación de Estados Unidos, frente al aspecto del cumplimiento o no de la ley internacional, mucho más objetivo, que propone la Unión Europea como único criterio de actuación. Este hecho, le otorga a esta última un carácter mucho más predecible, lo cual ofrece más seguridad al sistema.

Antes de meternos en materia y explicar las diferencias y por qué lo son las dos maneras de actuar frente a las instituciones internacionales, cabe definir qué entendemos por unilateralismo y multilateralismo, o si estas dos son las únicas opciones con las que cuentan los actores en el sistema internacional.

Así, tomaremos en cuenta las razones de por qué cada uno de los actores actúa de una manera diferente para después poder realizar el análisis de que dichas diferencias tienen que ver más con la naturaleza política de cada uno de ellos y el contexto internacional o estructura en la que se producen sus comportamientos, más que con el poder de cada uno de los actores, puesto que, “no hay una conexión necesaria entre la posición de poder de un

Estado y su inclinación hacia el multilateralismo, una herramienta que tanto los débiles como los fuertes, pueden utilizar”²⁹³. Por este motivo, apreciaremos que, tanto el neorrealismo como el institucionalismo, tienen una capacidad limitada de explicación, mientras que el constructivismo nos ofrece las herramientas que complementan a las dos teorías anteriores para la comprensión de los comportamientos de cada uno de los actores de manera más amplia.

Cada una de las diferencias que hemos apreciado más arriba, van a ser explicadas a partir del análisis de las causas que vamos a identificar de por qué Estados Unidos y la Unión Europea se comportan de manera diferente ante las instituciones de carácter multilateral. Sin embargo, antes de entrar en el objeto de nuestro estudio, es conveniente aclarar qué definición de multilateralismo y unilateralismo vamos a tener en cuenta para el análisis.

5.1. Multilateralismo y unilateralismo

Estos dos términos tienen, en principio, una fácil definición, sin embargo hay muchos matices que no hacen tan clara la utilización de un mecanismo u otro a la hora de afrontar los problemas globales a los que se enfrentan los dos actores por analizar. Para Robert Keohane, el multilateralismo consiste en cualquier organización o patrón de cooperación que envuelve más de dos estados²⁹⁴. Para John Ruggie, el “multilateralismo es una forma institucional que coordina relaciones entre tres o más estados sobre la base de unos principios generalizados de conducta”²⁹⁵.

Por principios generalizados de conducta, el autor entiende, por ejemplo, la no discriminación (GATT), o la indivisibilidad frente al comportamiento adecuado y reciprocidad difusa (OTAN); normalmente las grandes potencias encuentran estos principios generalizados como constreñimientos a su acción²⁹⁶. Así, Ruggie afirma que el

²⁹³ Brooks, Stephen y Wolforth, William *American Primacy in Perspective* en *Foreign Affairs*, July/ August, 2002, pp. 34.

²⁹⁴ Keohane, R. *Multilateralism: An Agenda for Research*, en *International Journal* 45, Autum, 1990, pp. 732.

²⁹⁵ Ruggie, John *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations* en *International Organization* 47 (1), 1993, pp. 6.

²⁹⁶ Malone, David M. y Khong, Yuen Foong *Multilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, 2003.

multilateralismo que se dio después de la segunda guerra mundial fue para la reconstrucción de Europa, debido a la hegemonía norteamericana y basada en específicas experiencias de Estados Unidos como el *New Deal*²⁹⁷.

Estos principios generalizados, para Ruggie, especifican una conducta apropiada para un tipo de acción sin mirar los intereses particulares de las partes o exigencias estratégicas que pueden existir en un evento específico y esta coordinación no tiene por qué involucrar instituciones internacionales formales²⁹⁸. Sin embargo, y como analizaremos más adelante, los estados hegemónicos se unen a los procedimientos del multilateralismo para lograr sus objetivos o, por el contrario, un país puede adoptar el multilateralismo por el poder de las normas, como medio más apropiado o legítimo de seguir su política exterior²⁹⁹.

Ruggie, por otra parte, afirma que la cooperación a través de la delegación a las instituciones se da por poco conocimiento o habilidad para tomar decisiones pero, para que esto ocurra, los actores principales deben beneficiarse de una reducción de los costes de transacción y resolver los problemas de acción colectiva³⁰⁰.

Lisa Martin afirma que el multilateralismo es efectivo en generar patrones estables de cooperación internacional que han llevado a la seguridad y prosperidad, y han permitido a Estados Unidos conseguir la posición de poder en la que se encuentra³⁰¹. Sin embargo, como veremos más adelante, este país utiliza diferentes formas de multilateralismo que no son tan estables y que no comprometen su acción en el escenario internacional, al contrario de la Unión Europea, que intenta siempre buscar la estabilidad a través del compromiso con una serie de reglas o normas que conduzcan el comportamiento de los actores internacionales. Por otra parte, y como analizaremos más adelante, este hecho demuestra la instrumentalización por parte de Estados Unidos de las organizaciones internacionales las cuales, si no le hubieran servido para lograr dicha posición, no las habría utilizado.

Después de haber visto varias definiciones de multilateralismo que nos acercan al concepto, Keohane y Ruggie distinguen este de otro tipo de relaciones por tres aspectos principales:

²⁹⁷ Ruggie, John (1993). Ob. Cit.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ Finnemore, M. *National Interests in International Society*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1996.

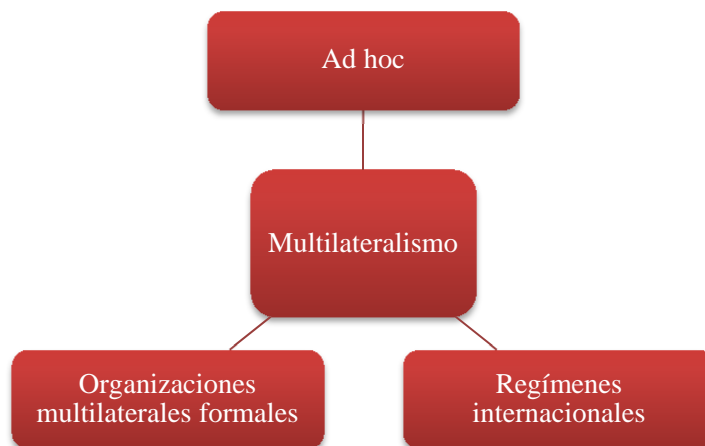
³⁰⁰ Milner, Helen y Tingley, Dustin, *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, APSA, ISA and IPES, Washington University, 2010.

³⁰¹ Martin, Lisa L. *Multilateral Organizations after the US-Iraq War of 2003*, Dept. of Government. Harvard University, August, 2003.

- Han de ser tres o más estados, por lo tanto se excluyen los acuerdos bilaterales, el *hub and scope* y los acuerdos imperiales³⁰².
- Las relaciones han de estar definidas por reglas y principios acordados, no negociaciones *ad hoc* o *straightforward power politics*.
- Tiene que producirse una reducción en la autonomía política, puesto que las elecciones y acciones de los estados participantes deben estar constreñidas por reglas y principios acordados³⁰³

De esta manera, David Malone distingue entre varios tipos de multilateralismo que, según los indicadores anteriores, no se corresponderían con la definición de los autores. Así, el autor diferencia entre:

Diferentes tipos de multilateralismo según Malone



Fuente: elaboración propia a partir de Malone

- Coaliciones *ad hoc*, que como apreciábamos en lo que nos proponían Keohane y Ruggie, no corresponderían a la definición de multilateralismo, puesto que no dan

³⁰² Ruggie, John Gerard *Multilateralism: The Anatomy of an Institution* en J.G.R, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press, 1993.

³⁰³ Keohane, R. *Multilateralism: An Agenda for Research*, en *International Journal* 45, Autumn, 1990, pp. 731-764.

estabilidad y responden a intereses particulares y coyunturales. Por otra parte, el compromiso es mínimo, puesto que se pueden retirar en cuanto lo deseen o crean conveniente. Un ejemplo de este tipo de multilateralismo sería la coalición que creó Estados Unidos para atacar Irak en 2003, de la cual se retiró España tras vencer José Luis Rodríguez Zapatero las elecciones a la presidencia del gobierno.

- Regímenes internacionales, podemos ver la definición en el capítulo 2 que hemos ofrecido de Stephen Krasner, la cual era muy general y abarcaría cualquier tipo de cooperación, por lo que no se correspondería con multilateralismo, al menos no cualquier tipo de cooperación. Por ejemplo, organizaciones como la Organización de Cooperación de Shanghái, a través de la cual no se han tomado decisiones y que intenta ser una especie de organización que equilibra el peso de la OTAN en los países asiáticos.
- Organizaciones multilaterales formales, o lo que Robert Keohane (1990) llamaría instituciones internacionales específicas³⁰⁴.

Este autor también diferencia distintos tipos de multilateralismo según la naturaleza del compromiso, pudiendo ser legal, ético o político, o teniendo en cuenta el grado de igualdad entre los miembros o si, por el contrario, existe algún tipo de jerarquía en el acuerdo multilateral³⁰⁵.

John Ikenberry, por otra parte, hace diversas clasificaciones para distinguir de una manera más específica los diferentes tipos de multilateralismo que podemos encontrar. En primer lugar, el autor expone que el multilateralismo puede operar en tres niveles del orden internacional, de esta manera, se dividiría según lo establecido en los siguientes puntos:

- Multilateralismo sistémico, por ejemplo el sistema de estados de Westfalia, en donde las normas de soberanía, la igualdad formal y las prácticas de diplomacia legal prevalecerían.
- Multilateralismo ordenador, por ejemplo, como afirma Ruggie, el orden económico abierto y liberal es multilateral en su forma.

³⁰⁴ Robert Keohane (1990) Ob. Cit.

³⁰⁵ Malone, David M. y Khong, Yuen Foong (2003). Ob. Cit.

- Multilateralismo contractual, el cual, según Keohane, ha ido aumentando de manera considerable a partir de la finalización de la segunda guerra mundial. Este tipo de multilateralismo se materializa en los contratos o tratados entre los estados³⁰⁶

Como analizaremos más adelante, esta distinción nos ayudará a situar a Estados Unidos y la Unión Europea en cada uno de los modelos que propone Ikenberry según el tipo de relaciones multilaterales que llevan a cabo cada uno de los actores.

Tabla 6: Tipos de relaciones multilaterales

SISTEMA	Sistema de estados soberanos; constitución de actores legales; principios de mutuo reconocimiento, igualdad formal, práctica diplomática
ORDENADOR	Principios básicos de organización y características del orden internacional. Indivisibilidad de las áreas económica y de seguridad.
CONTRACTUAL	Acuerdos individuales o tratados entre grupos de estados.

Fuente: elaboración propia a partir de Ikenberry³⁰⁷

Por otro lado, el autor distingue diferentes tipos de multilateralismo teniendo en cuenta el carácter vinculante de las normas, así:

- Multilateralismo puede implicar consultas generales y ajustes informales entre estados. Ejemplo de este tipo de foros multilaterales sería la Asociación de Cooperación Económica para el Pacífico (A.P.E.C.).
- Multilateralismo más formal, basado en acuerdos que suponen compromisos y obligaciones. Ejemplo de este tipo de multilateralismo sería el encarnado por la Organización Mundial del Comercio.
- Multilateralismo donde los estados ceden parte o toda su soberanía en áreas específicas. Ejemplo de este tipo de multilateralismo sería la Unión Europea³⁰⁸.

³⁰⁶ Ikenberry, John *Is American Multilateralism in Decline?* En: www.apsanet.org Vol.1/No.3, September, 2003.

³⁰⁷ *Ibíd.*

³⁰⁸ *Ibíd.*

Estos tipos de multilateralismo se estudiarán más adelante teniendo en cuenta hasta qué punto Estados Unidos y la Unión Europea se quieren o no comprometer con las instituciones internacionales y por qué Estados Unidos acoge un grado de compromiso menor que aquel de la Unión Europea.

Por último, el autor afirma que el multilateralismo (y el unilateralismo) también puede ser entendido en términos de sus fuentes, de esta manera:

- Multilateralismo que puede emerger de las características estructurales del sistema internacional.
- Incentivos para el multilateralismo pueden venir de la influencia de instituciones multilaterales preexistentes. Incentivos para el multilateralismo pueden venir de la política doméstica de los estados, manifiesta en la identidad política o la tradición.
- Incentivos al multilateralismo pueden venir de fuentes personales (*agentic*), tales como la ideología de las élites gubernamentales o las presiones de organizaciones no gubernamentales hacia el gobierno de un país³⁰⁹.

Tabla 7: Fuentes del multilateralismo

SISTEMA	Interdependencia compleja, unipolaridad, crecimiento de la acción colectiva violenta de tipo no estatal.
INSTITUCIONAL	Influencia autónoma de instituciones multilaterales ya existentes.
DOMÉSTICA	Identidad americana ³¹⁰ , limitar el costo fiscal interno y mano de obra, ciclos electorales.
AGENTE	Ideología de las élites de política exterior, organizaciones no gubernamentales, cómo se estructuran diferentes tratados.

Fuente: elaboración propia a partir de Ikenberry³¹¹

Teniendo en cuenta estas fuentes del multilateralismo, y las causas que provocan que Estados Unidos y la Unión Europea escojan esta práctica, estudiaremos cuál es la fuente que hace que, tanto un actor como el otro, escojan diferentes estrategias de acción.

³⁰⁹ *Ibíd*em

³¹⁰ El autor en el texto que se cita quiere mostrar que el multilateralismo, más o menos inherente a la identidad de Estados Unidos, está en declive, sin embargo, durante este trabajo se demostrará que dicha afirmación no es tan demostrable como el autor nos hace ver en su texto.

³¹¹ Ikenberry (2003) Ob. Cit.

Afirmaremos, al contrario que el autor, que la identidad política estadounidense no corresponde con una identidad que propicie un comportamiento multilateral, mientras que aquella de la Unión Europea sí que es fuente del carácter multilateral de esta. Esto se refleja en la manera de actuar ambivalente, puesto que EE.UU. refleja en el exterior otros intereses que no se corresponden con los internos, mientras que los intereses de la UE al interior y hacia el exterior sí coinciden.

Ya definido lo que se entiende por multilateralismo, vamos a examinar el concepto de unilateralismo, teniendo en cuenta, como afirma David Malone, y como hemos mostrado en este apartado, que no existe una dicotomía entre unilateralismo y multilateralismo sino que hay numerosos puntos medios, que vamos a analizar a lo largo de este capítulo, examinando en cuál de esos puntos medios o extremos se sitúa cada uno de los actores.

De esta manera, David Malone entiende por unilateralismo la tendencia a actuar solo en el sistema internacional aduciendo un reto particular global o regional más que elegir actuar o participar en una acción colectiva³¹². Normalmente, y como analizaremos más adelante, se intenta relacionar este término y manera de actuar al poder del actor que lo hace bajo esta estrategia, sin embargo, como veremos, no necesariamente el poder es la variable esencial para que un actor escoja una estrategia multilateral o unilateral.

Habiendo definido de manera exhaustiva cada uno de los términos, vamos a proceder a analizar cuáles son las causas que provocan que tanto Estados Unidos como la Unión Europea opten por una estrategia multilateral o unilateral, lo cual nos dará la clave para dilucidar por qué se produce esa diferencia entre los actores frente a las instituciones internacionales.

³¹² Malone, David M. y Khong, Yuen Foong (2003) *Multilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers.

5.2. Causas de la ambivalencia de Estados Unidos frente al multilateralismo y de la apuesta por el multilateralismo de la Unión Europea

Después de haber definido los términos a tratar en este capítulo, vamos a abordar las causas de por qué Estados Unidos y la Unión Europea actúan de manera diferente frente a las organizaciones internacionales. En primer lugar, vamos a enumerar las causas según una serie de autores³¹³, para después poder hacer un resumen de las mismas y abordar el análisis de manera más profunda de cada una de ellas para así dilucidar cuál es la fuente del comportamiento de cada uno de los actores.

Para los autores Shepard Forman, Stewart Patrick y Joanne Myers, las causas de la ambivalencia y selectividad de Estados Unidos frente al multilateralismo son:

- El deseo natural de Estados Unidos como mayor potencia mundial de maximizar su libertad de acción en el entorno internacional. Desde este punto de vista, se podría afirmar que Estados Unidos tiene responsabilidades únicas que tienen que ver con la preservación del orden mundial³¹⁴. Aunque más adelante profundizaremos si en realidad es el poder y la posición de Estados Unidos la que causa este comportamiento o si, por el contrario, es la naturaleza del actor, por su carácter mesiánico la que provoca que Estados Unidos asuma unas responsabilidades en referencia al orden mundial que nadie le ha otorgado³¹⁵.
- La posible violación de la soberanía nacional a partir de órganos de gobernanza global en los que el carácter democrático de los mismos es al menos cuestionable. Existe el miedo por parte de los estadounidenses de que su marco legal interno,

³¹³ Existen muchos más autores que se refieren al tema del multilateralismo en la sociedad internacional, sin embargo se han escogido los anteriores porque las clasificaciones que muestran corresponden muy bien para los objetivos que se quieren lograr en la tesis. Así, para consultar otros autores, véase: Ruggie, John Gerard *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, en *International Organization* Vol. 46, No. 3 Summer, 1992, pp. 561-598. Krishna, Pravin *Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach*, en *The Quarterly Journal of Economics* 113 (1): 1998, pp. 227-251. Keohane, Robert O. *Multilateralism: An Agenda for Research*, en *International Journal*, XIV, Autumn, 1990.

³¹⁴ Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.

³¹⁵ A este respecto también se podría afirmar que el neorrealismo de Waltz se quedaría corto en explicar el comportamiento de los actores puesto que el autor afirma que el principio funcional no nos ayuda a explicar el funcionamiento del sistema, y esto es precisamente lo que nos proponen estos autores, que EE.UU. debe jugar un papel (función) en el sistema que se le otorga el carácter mesiánico y su poder y posición en el sistema.

tradiciones constitucionales e instituciones políticas queden subordinadas a regímenes internacionales ³¹⁶. Como podemos observar, esta causa del comportamiento que nos exponen los autores tiene más que ver con la visión del mundo que posee Estados Unidos y no tanto con la estructura y posicionamiento en el sistema internacional. Más adelante analizaremos cuál es la diferencia de esta visión del mundo con la de la Unión Europea y cómo esta diferencia provoca que el comportamiento de los dos actores se distinga.

- La separación de poderes constitucional, que comprende un control del ejecutivo y del legislativo de la política exterior, puesto que tienen un mandato compartido que no tienen las democracias parlamentarias y complica la aprobación de acuerdos multilaterales, sobre todo cuando las dos ramas del poder están controladas por diferentes partidos políticos³¹⁷. Para que se pueda ratificar un tratado en Estados Unidos, se requieren dos tercios de los votos del Senado. Como podemos observar, la razón del comportamiento de Estados Unidos, en este caso, se encuentra en la estructura interna y tiene que ver con la naturaleza política del actor puesto que se creó de esta manera precisamente para que el legislativo pudiera controlar que el presidente no acaparara tanto poder³¹⁸.

Por otra parte, los autores identifican también cuáles son los problemas que tiene Estados Unidos para actuar de manera multilateral, es decir, por qué lo hacen de manera unilateral:

- Estados Unidos tiene dificultades en identificar problemas de acción colectiva³¹⁹. Normalmente, Estados Unidos identifica su problema, al cual debe enfrentarse y lo que puede hacer es generalizarlo, debido al poder y posición en el sistema, sin embargo, esto no significa que sea un problema de acción colectiva. Por su parte, la Unión Europea, identifica los problemas de acción colectiva, puesto que toma aquellos identificados por la ONU y los hace propios para poder actuar, eso sí, a su

³¹⁶ *Ibíd.*

³¹⁷ *Ibíd.*

³¹⁸ Aunque más adelante se profundizará más en el tema, si se requiere mayor conocimiento del sistema interno de EE.UU. y su influencia en la política exterior, véase: Rosati, Jerel A. (1993) *The Politics of United States Foreign Policy*, Harcourt Brace Jovanovich, Florida.

³¹⁹ *Ibíd.*

manera, y afrontarlos. Quizás el ejemplo más claro sea en materia de política de cooperación, en la que Estados Unidos sigue teniendo un enfoque principalmente estratégico, mientras que la Unión Europea escogió como marco de actuación los Objetivos del Milenio que fueron dictaminados en el marco de las Naciones Unidas³²⁰.

- Las dos ramas del poder estadounidense necesitan trabajar juntas³²¹. Sin embargo, los intereses de cada una son muy diferentes debido a que los representantes en las cámaras se deben también, y sobre todo, a los votantes de cada uno de sus estados, los cuales no muestran mucho interés por los problemas de índole internacional, por lo tanto, poder convencer de las necesidades del país, en materia de política exterior, a senadores y congresistas hace la labor de la presidencia un reto muy importante, sobre todo si se trata de embarcar a Estados Unidos en una aventura multilateral.
- Hacer comprender a la opinión pública la relación entre lo doméstico y lo internacional, es decir, en qué punto convergen el interés nacional y los intereses globales, y cómo el gobierno debe y puede comprometerse³²². La Unión Europea, en este sentido, actúa teniendo en cuenta la acción exterior, la cual es una extensión de lo interno, mientras que Estados Unidos posee un concepto anacrónico de política exterior que posee una connotación que tiene que ver más con la separación de lo interno y lo externo, rigiéndose esto último bajo dinámicas, sobre todo, de poder³²³.

David Malone también expone cuáles son las causas que hacen que Estados Unidos se comporte de manera unilateral³²⁴:

³²⁰ Para conocer más sobre los Objetivos del Milenio y cómo se elaboraron, véase: Pogge, Thomas *The First United Nations Millennium Development Goal: a cause for celebration?* En *Journal of Human Development*, Vol. 5, No. 3, November, 2004. Página web oficial de Naciones Unidas: <http://www.un.org/>

³²¹ *Ibíd.*

³²² *Ibíd.*

³²³ Forman, Patrick, y Myers (2002) Ob. Cit.

³²⁴ Malone, David M. y Khong, Yuen Foong (2003) Ob. Cit.

Causas del unilateralismo de EE.UU. según Malone



Fuente: elaboración propia a partir de Malone

Como se puede observar, tanto el análisis de los primeros autores como del segundo tienen muchas similitudes, sin embargo, lo que nos interesa en este capítulo es analizar el contenido de estas causas que estos autores nombran, puesto que es ahí donde se observa que el comportamiento y la diferencia entre Estados Unidos y la Unión Europea se encuentra más en la naturaleza política de los actores y el entorno internacional en el que se desarrolla su actividad que en la estructura del sistema o en el poder de cada uno de ellos.

Así, de estas últimas cuatro causas que acabamos de mostrar, únicamente la primera tiene que ver con el poder y la posición en el sistema del actor, mientras que las otras tres tienen relación con la naturaleza política y el entorno internacional. Esto nos muestra que, aunque el neorrealismo y el institucionalismo neoliberal siguen teniendo capacidad explicativa, tienen más limitaciones por el hecho de no incluir conceptos que el constructivismo social añade al estudio de las relaciones internacionales.

Las causas de por qué Estados Unidos se queda fuera del juego multilateral en la arena internacional también se pueden analizar teniendo en cuenta diferentes temas en los que se

firman acuerdos o tratados que este país no ha suscrito, como por ejemplo en materia de derechos humanos. En este sentido, Rosmary Foot (2003) afirma que Estados Unidos no ha firmado la Convención Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención de los Derechos del Niño o la Convención de la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer entre otros, por tres razones principalmente³²⁵:

Razones de la no suscripción de tratados internacionales de DD.HH. por parte de EE.UU. según Foot



Fuente: elaboración propia a partir de Foot

Observando estas tres causas que nos muestra la autora, podemos darnos cuenta de las diferencias que más adelante analizaremos con más profundidad entre Estados Unidos y la Unión Europea. Esta no posee ningún sentimiento de diferencia frente a los demás actores del sistema internacional y pudiéndolo sentir, puesto que si hay un actor diferente en dicho sistema es, sin duda alguna, la Unión Europea. Sin embargo, esta se ha convertido en el adalid de la defensa de los derechos humanos en el mundo.

Por otra parte, la estructura federal de Estados Unidos es, por lo visto, un impedimento, pero entonces, ¿por qué no lo es la estructura cuasi federal de la Unión Europea? Y por

³²⁵ Rosemary Foot, John Lewis Gaddis & Andrew Hurrell (eds.) *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

último, la diferencia, quizás más notable y que también se analizará en profundidad en los siguientes apartados, es la creación de agentes hostiles en el sistema internacional. La Unión Europea se creó y ha evolucionado a lo largo de sesenta años, cada vez teniendo más presencia en el escenario internacional, sin levantar hostilidades, lo cual ha hecho de este actor un interlocutor muy válido para la resolución de controversias, sin crearse enemigos en el sistema. De esta manera, observamos que la identidad y cómo esta se ve reflejada en la estructura (lo que los constructivistas denominan relación agente – estructura) es una de las principales explicaciones de por qué estos dos actores (o agentes) actúan de manera tan diferente en el escenario internacional.

Al tener en cuenta otros aspectos del sistema internacional, Georg Nolte, estudia las causas de por qué Estados Unidos no ratificó el Tratado de Roma por el que se instituye la Corte Penal Internacional. En primer lugar, este autor apela a la situación doméstica de Estados Unidos, puesto que se produjo un rechazo por parte del Congreso a que un ciudadano norteamericano pudiera ser juzgado por una corte diferente a las de Estados Unidos. En segundo lugar, afirma que Estados Unidos tiene la percepción de que el país tiene un papel especial en el sistema internacional y que la Corte Penal Internacional puede ser utilizada con razones políticas en su contra³²⁶.

Nolte afirma que Estados Unidos actuó de manera que puso en juego lo que él denomina unilateralismo pasivo y unilateralismo activo. El primero porque decidió no formar parte del Estatuto de Roma, y el segundo, porque intentó modificar o reinterpretar aspectos importantes del Estatuto³²⁷. Como veremos más adelante, estas dos razones difieren mucho de lo que la Unión Europea considera de la Corte Penal Internacional, puesto que fue el principal impulsor de la misma, ya que:

The European Union (EU) is a staunch supporter of the International Criminal Court (ICC). The principles of the Rome Statute of the ICC, as well as those governing its functioning, are fully in line with the principles and objectives of the Union. The consolidation of the rule of law and respect for human rights, as well as preservation of peace and the strengthening of international security – in conformity with the Charter of the United Nations and as provided for in Article 11

³²⁶ Georg Nolte, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, (ed. with Michael Byers), Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

³²⁷ *Ibíd.*

*of the Treaty on European Union – are of fundamental importance to, and a priority for, the Union*³²⁸.

Ramesh Thakur nos habla del unilateralismo y el multilateralismo de Estados Unidos en el marco de las operaciones de paz (*peacekeeping*), y afirma que este país se enfrenta a un gran dilema, ya que debe intentar que el multilateralismo sea la norma en el orden internacional, puesto que es más legítimo, y poder hacer excepciones con Estados Unidos, debido al excepcionalismo americano, su identidad y su poder³²⁹. Es por esto que Estados Unidos escoge el unilateralismo o multilateralismo según la circunstancia, lo cual lo distingue de la Unión Europea, puesto que esta siempre optará por el multilateralismo. Esto se debe a que, en el caso del primero, pesa más la variable del contexto internacional y la relación del actor con el mismo, por su capacidad de influir en él, sin embargo, en el caso de la UE pesa más la variable de la identidad, puesto que es esta la que provoca que, como actor internacional, no tenga otra opción que comportarse de manera multilateral.

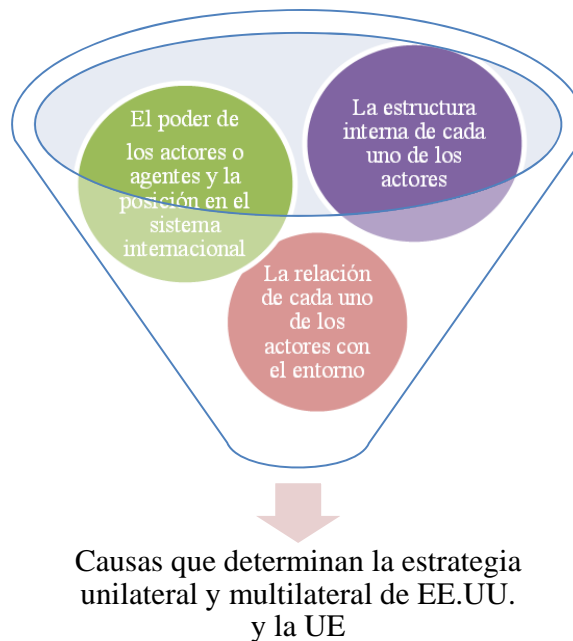
En este escrito nos vamos a concentrar en las causas de por qué cada actor actúa de manera diferente y en la explicación teórica de cada una de las diferencias que encontremos y, aunque nos vamos a concentrar en la política de seguridad de cada uno de los actores, también iremos poniendo ejemplos en otras áreas en las que también se explica esta causalidad y que son teóricamente verificables.

Para concluir este apartado, vamos a hacer una recopilación de las causas que hemos mostrado para que, en los apartados siguientes, podamos hacer el análisis teórico de cada una de las causas que nos darán la explicación de cada una de las diferencias que citábamos al principio del capítulo. De esta manera, estudiaremos las diferencias a partir de tres causas principales que hacen que los actores escojan una estrategia unilateral o multilateral. Estas causas son:

³²⁸ The European Union and the International Criminal Court (2008) en: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf (febrero).

³²⁹ Cooper, Andrew F. y Thakur, Ramesh (2002) *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?* En *The Centre for International Governance Innovation*. En: <http://www.cigionline.org/publications/2002/9/enhancing-global-governance-towards-new-diplomacy>

Causas que determinan la estrategia unilateral y multilateral de EE.UU. y UE



Estas son las causas que nos podrían explicar tanto el comportamiento de Estados Unidos como el de la Unión Europea. Según lo que ya hemos visto, nos faltaría la del excepcionalismo americano, la cual, por obvias razones, no aplicaría para la explicación del comportamiento de la Unión Europea, sin embargo, dicho excepcionalismo será tratado en el capítulo 7 cuando analicemos otras diferencias en la manera de actuar de los actores.

5.3. El poder y la posición en el sistema de Estados Unidos y de la Unión Europea

En este apartado vamos a analizar si el poder, o la posición de EE.UU. y de la UE es el factor clave para afirmar que la diferencia que existe en el comportamiento de ambos actores frente a las instituciones internacionales se debe a la posición que ocupan en el sistema internacional.

En este sentido, Robert Kagan defiende que la diferencia de poder entre Estados Unidos y la Unión Europea es la que hace que el primero opte más por el unilateralismo y el segundo

prefiera guiarse por las normas y el derecho internacional³³⁰. Afirma que Estados Unidos es mucho más poderoso que cualquier país o grupo de países no solo en el aspecto militar, sino también económica, tecnológica y culturalmente.

Esta explicación, sin lugar a dudas, encajaría en los postulados neorrealistas que habíamos visto en el marco teórico y que afirmaban que la estructura anárquica del sistema provocaba que se produjera un equilibrio de poder (en este caso unipolar) que determina el comportamiento de los estados.

Barry Buzan afirma que la línea de argumento que une unipolaridad con unilateralismo es aquella que explica que el primero predispone al segundo³³¹. Es decir, la posición de Estados Unidos como única superpotencia reforzaría su inclinación hacia el unilateralismo, puesto que las grandes potencias están menos dispuestas a utilizar mecanismos multilaterales que los estados débiles, pues aquellas tienen más que perder y menos que ganar.

Este trabajo consiste en identificar cuáles son las causas que motivan los comportamientos de Estados Unidos y la Unión Europea para así averiguar cómo es posible que actúen de manera diferente y, al mismo tiempo, definir qué teoría de las expuestas al inicio nos puede explicar cada una de las diferencias. Como antes mencionábamos, el neorrealismo como teoría tendría capacidad de explicación para la afirmación de que la posición en el sistema es la que provoca que Estados Unidos tienda más hacia el unilateralismo y la Unión Europea hacia el multilateralismo.

Sin embargo, deberíamos tener en cuenta en qué posición se encuentra también la Unión Europea en el sistema internacional para verificar si Robert Kagan tenía razón, y el poder, por un lado, y la posición, por otro, son los factores determinantes que explican la diferencia entre los dos actores frente a las instituciones internacionales.

El conjunto de la Unión Europea alberga 500 millones de habitantes, por los 300 millones que tiene Estados Unidos. El PIB de EE.UU. en el año 2008 correspondía a 14.72 billones

³³⁰ Kagan, Robert *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Vintage Book, A Division of Random House, Inc., 2003.

³³¹ Buzan, Barry *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*, Cambridge Polity Press, 2004.

de dólares, mientras que el de la UE a 15.27 billones de dólares. El gasto militar de EEUU en 2008 fue de 621 mil millones de dólares mientras que el de la UE y sus estados corresponde a 0,1% del presupuesto de la UE para la PESC y 218 mil millones de dólares entre las cinco potencias económicas de la UE³³².

Se puede afirmar entonces que, aunque la diferencia en el gasto militar sea notoria, está comprobado que dicho gasto no es lo que asegura el éxito en la política exterior de un actor internacional. Y si comparamos el gasto de la UE y sus estados con el de China y Rusia (153.555 millones de dólares)³³³, la posición en el sistema de la UE en términos militares, sigue siendo privilegiada. La Unión Europea, de este modo, elige no destinar el dinero a la defensa e incluso, durante la década de los noventa y la primera del siglo XXI, decidieron disminuirlo³³⁴.

Otra cosa es afirmar que la capacidad para desplegar la fuerza de la Unión Europea no es la misma que la de Estados Unidos, puesto que este último tan solo requiere de la aprobación del Presidente y del Congreso. Por lo tanto, y como veremos más adelante, tiene más que ver la configuración institucional interna de los actores que el poder y la posición en el sistema como causa de los comportamientos de Estados Unidos y la Unión Europea frente a las instituciones internacionales.

Esta posición, además, negaría los postulados del institucionalismo neoliberal sobre la capacidad de las instituciones internacionales de influir en el comportamiento de los actores. En este sentido, hay que recordar que la operación militar Libertad Duradera que llevó a cabo Estados Unidos y sus aliados en Afganistán, se produjo en el marco de las Naciones Unidas tras la condena de prácticamente todos los estados de los atentados del 11

³³² Datos obtenidos del SIPRI en <http://www.sipri.org>

³³³ Se han escogido datos de 2008 porque este es el año en que comienza la crisis financiera en EE.UU. y se expande al resto de países desarrollados en Europa, convirtiéndose en una verdadera crisis económica que aun sufrimos. Por lo tanto, no deseamos que la variable de la crisis modifique nuestro propósito. Además, corresponde al último año del período escogido para el análisis.

³³⁴ El Reino Unido pasó de un gasto militar de 54.296 millones de dólares en 1991 a 43.176 en 1999; Francia, de 66.202 a 58.287 en el mismo período; Alemania de 63.287 a 48.006; España de 13.722 a 12.799 e Italia de 34.697 a 30.160. <http://www.sipri.org>

de septiembre de 2001³³⁵. De hecho, en esta operación participaron estados de la UE³³⁶ tras haber propuesto a Estados Unidos invocar el artículo 5 de la OTAN que estipula que:

(...) los miembros acuerdan que un ataque armado contra uno o más de ellos en Europa o Norteamérica será considerado un ataque contra todos ellos y, consecuentemente, acuerdan que, si se produce este ataque armado, cada uno de ellos, en ejercicio de su derecho individual o colectivo a la defensa propia reconocido en el Artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, asistirá al Miembro o Miembros atacados tomando, de forma individual o en conjunto con otros Miembros, las acciones que considere necesarias, incluyendo el uso de la fuerza armada, para restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte³³⁷.

Podemos entender, de esta manera, que, aunque Estados Unidos se negó a actuar en el marco de la OTAN, su actuación estuvo legitimada por Naciones Unidas. Así, el institucionalismo tendría capacidad explicativa en el sentido en que, Naciones Unidas conformó un marco legal en el que se realizó la operación militar en Afganistán y esta resultó u obtuvo suficiente legitimidad. Sin embargo, también podemos poner el énfasis en la no utilización de la OTAN.

Jean Ives Haine afirma que la OTAN se creó para mejorar la reciprocidad entre los estados miembros y limitar el ejercicio de poder del hegemon americano, permitiendo que los estados pequeños tuvieran voz y se les tuviera en cuenta. Es más una organización de seguridad colectiva que una coalición política de poder³³⁸.

³³⁵ El Consejo de Seguridad de la ONU no autorizó en forma expresa la denominada operación Libertad Duradera, consistente en el ataque armado al régimen de los talibanes, por parte de una coalición de estados, encabezada por Estados Unidos, y cuya finalidad era derrocar dicho régimen, eliminar la red terrorista Al Qaeda y detener a Osama Bin Laden. Sin embargo, a través de la Resolución 1383 del 20 de diciembre de 2001 autoriza: el establecimiento, durante 6 meses, de una fuerza internacional de asistencia para la seguridad que apoye a la autoridad provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes, para que la autoridad provisional afgana y el personal de las Naciones Unidas puedan realizar sus actividades en un entorno seguro; *exhorta* a los estados miembros a que aporten personal, equipo y otros recursos a la fuerza internacional de asistencia para la seguridad e invita a esos estados miembros a que informen al mando de la Fuerza y al Secretario General; *autoriza* a los estados miembros que participen en la Fuerza internacional de asistencia para la seguridad a que adopten todas las medidas necesarias para cumplir su mandato.

En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/58/PDF/N0170858.pdf?OpenElement>

³³⁶ EE.UU., en colaboración con Gran Bretaña, puso en marcha la maquinaria de guerra. Canadá, Australia, Alemania, España y Francia apoyaron, junto a cerca de 40 países más, el desarrollo de la operación, en: <http://www.elmundo.es/especiales/2001/10/internacional/libertad/guerradiferente.html>

³³⁷ Tratado del Atlántico Norte, (1949) disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/353/11.pdf>

³³⁸ Haine, Jean Yves *The Imperial Moment in Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 3, October, 2003.

Bush, sin embargo, renuncia a su utilización, ya que no iba a permitir que le limitaran su capacidad de actuación. El presidente de Estados Unidos lo que hizo fue declarar una guerra unilateralmente tras los atentados al Pentágono y las Torres Gemelas (guerra contra el Terror)³³⁹. Este unilateralismo de Bush era fruto, en parte, de la frustración con la eficiencia y utilidad del multilateralismo durante la década de los noventa³⁴⁰.

Sin embargo, este unilateralismo no es una característica nueva de la política exterior de Estados Unidos. Durante toda la historia, Estados Unidos ha mostrado su voluntad a rechazar tratados, violar normas, ignorar alianzas y utilizar la fuerza por su cuenta³⁴¹. Por otra parte, sí aparece un “nuevo unilateralismo” en el que se busca fortalecer el poder americano y, sin vergüenza, utilizarlo para lograr objetivos globales autodefinidos, y que no limite la libertad de acción de Estados Unidos³⁴².

Este unilateralismo se ha dado en Estados Unidos tanto en los gobiernos demócratas como en los republicanos. Como ya observábamos en la década de los noventa con el presidente Clinton, Estados Unidos tiene resistencia a someterse a la legalidad internacional a pesar de su apoyo al Estado de derecho³⁴³.

Krisch afirma que se ha producido una tendencia de Estados Unidos, sobre todo a partir de los noventa, a establecer fuertes reglas legales para otros estados mientras buscan para ellos mismos el derecho de estar exentos o incluso por encima de esas normas, y esta es una tendencia cada vez más marcada en la medida que Estados Unidos ha adquirido más

³³⁹ En el discurso del 20 de septiembre de 2001 ante el Congreso afirmó: “los enemigos de la libertad cometieron un acto de guerra contra nuestro país”.

³⁴⁰ Krause, Joachim *Multilateralism: Behind European Views*, en *The Washington Quarterly*, 27:2, 2004, pp. 43-59. Durante los años 90, en acciones como: en 1992, Estados Unidos hizo una serie de reservas frente a la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles; en 1997, a pesar de la presión proveniente de Europa, Canadá y muchas ONG, Estados Unidos se negó a adherir el acuerdo de minas terrestres; en 1999, el Senado rechazó el Tratado de prohibición de los ensayos nucleares de 1996.

³⁴¹ Schlesinger, Stephen *America and the United Nations: A Delicate Relationship*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 319-321.

³⁴² Krauthammer, Charles *The Unipolar Moment Revisited*, en *The National Interest*—Winter, 2002/03.

³⁴³ Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.

poder³⁴⁴. El autor, entonces, estaría de acuerdo con que es el poder que hace que Estados Unidos actúe de manera unilateral.

Como analizaremos en el siguiente capítulo, el hecho de que Estados Unidos impulse la formación de instituciones internacionales no le hace automáticamente un defensor del multilateralismo. Por esto es necesario explicar qué tipo de “multilateralismo”, según las definiciones aportadas anteriormente, es el que Estados Unidos promueve. El gobierno de George W. Bush se concentró en promover las denominadas “*coalitions of the willing*”, las cuales David Malone clasificaba como una forma de multilateralismo. Sin embargo, estas distan mucho de las definiciones aportadas de multilateralismo, puesto que consisten en que el objetivo hace a la alianza y no al revés, lo que estaría más próximo a la postura neoinstitucionalista.

Shepard Forman afirma que este tipo de coaliciones *ad hoc* no se pueden calificar de multilateralismo, ya que, en contra de las tesis neoinstitucionalistas, requieren mayores costes, tienen falta de legitimidad y suponen reinventar la rueda cada vez³⁴⁵. Como analizaremos más adelante, este tipo de “multilateralismo camuflado” no da estabilidad al sistema, lo cual supone un objetivo de la Unión Europea, pero no de Estados Unidos, puesto que este tipo de alianzas pareciera que apuntan a preservar un orden internacional en el que ellos se sientan superiores y por encima de los demás.

De esta manera, podemos clasificar este tipo de multilateralismo estadounidense dentro de lo que Ikenberry denomina multilateralismo sistémico, el cual, como ya anotábamos, está basado en un tipo de relaciones en un sistema de estados soberanos, sin que se produzca ningún acuerdo formal o restrictivo entre las partes. La Unión Europea, por el contrario, sí es partidaria de un multilateralismo contractual que, como mencionábamos, se basa en acuerdos individuales o tratados entre grupos de estados.

Desde el punto de vista estadounidense, y teniendo en cuenta los objetivos planteados por Condoleezza Rice, este es el tipo de “multilateralismo” que le conviene a Estados Unidos,

³⁴⁴ Krisch, Nico *More equal than the rest? Hierarchy, equality and US predominance in international law*. En: Byers, Michael and Nolte, Georg, (eds.) *United States hegemony and the foundations of international law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 135-175.

³⁴⁵ Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.

puesto que las prioridades que el gobierno de George W. Bush estableció en la campaña consistían en tener “un ejército listo para asegurar el poder estadounidense, promover el crecimiento económico y la apertura política, afrontar los regímenes hostiles y tratar con Beijing y Moscú”³⁴⁶. En estas prioridades no aparece en ningún momento la palabra cooperación, por lo que desde un principio se vislumbró ese unilateralismo al que hemos hecho referencia durante todo el capítulo. Por otra parte, según Kessler (2000), la administración Bush, a lo largo de su presidencia, ha contado con un amplio grupo de oficiales que han articulado reservas intelectuales profundas sobre tratados y las organizaciones internacionales.

La Unión Europea, por el contrario, opta por un tipo de multilateralismo contractual. Como mencionábamos en capítulos anteriores, la Estrategia Europea de Seguridad fomenta lo que la Unión Europea ha denominado el multilateralismo eficaz el cual, a su vez, provoca interdependencia. Los neorrealistas, por su parte, son escépticos ante la interdependencia. Waltz afirma que esta promueve, de alguna manera, la paz multiplicando los contratos entre los estados y contribuyendo al mutuo entendimiento, sin embargo, también multiplica las ocasiones para el conflicto que pueden promover resentimiento e incluso la guerra³⁴⁷. Como ejemplo bastaría con observar el proceso de integración europeo en el que es inconcebible la guerra.

La Unión Europea, como ha confirmado en más de sus sesenta años de existencia, ha renunciado a la guerra como instrumento para llevar a cabo sus políticas y, por lo tanto, parece muy improbable que esta se pudiera producir por el hecho de ampliar sus relaciones o profundizarlas. Uno de los instrumentos que se propone en la Estrategia Europea de Seguridad es la inserción de los estados en el sistema y la ampliación del número de socios para contribuir a la estabilidad del mismo, sin optar por aislar a países que pudieran resultar peligrosos. Las relaciones de la Unión Europea con los demás actores del sistema van encaminadas a la inserción a partir de la firma de acuerdos o tratados, como por ejemplo,

³⁴⁶ Rice, C. *Promoting the National Interest*, en *Foreign Affairs* January/February, 2000.

³⁴⁷ Waltz, (1979) Ob. Cit.

las presiones que hicieron para que China entrara a formar parte de la Organización Mundial del Comercio y que, en la actualidad, se están produciendo con Rusia³⁴⁸.

Por lo tanto, podemos comprobar que la Unión Europea se incline por un tipo de multilateralismo que oscilaría entre los denominados por Ikenberry, ordenador y contractual, mientras que Estados Unidos opta por un multilateralismo sistémico. Esto nos lleva a poder clasificar a cada actor teniendo en cuenta el carácter vinculante de las normas que también propone Ikenberry.

Así, teniendo en cuenta el carácter vinculante de las normas, y como consecuencia de la clasificación anterior, Estados Unidos opta por un multilateralismo que puede implicar consultas generales y ajustes informales entre estados, es decir, muy poco comprometedor y no sometido a normas ya establecidas.

La Unión Europea, por el contrario, al interior optó por un multilateralismo en el que los estados ceden (atribuyen) parte de su soberanía en áreas específicas y, como consecuencia de esto, al exterior optan por un multilateralismo formal, basado en acuerdos que suponen compromisos y obligaciones. Para la Unión Europea esto es un fin en sí mismo, puesto que otorga estabilidad al sistema, mientras que para Estados Unidos, su especial manera de entender el multilateralismo, es un medio para conseguir un fin específico.

Por lo visto hasta ahora en este capítulo, podríamos pensar que las tesis neorrealistas que defienden que la posición en el sistema determina el comportamiento de los actores, tienen capacidad explicativa para entender la diferencia entre el comportamiento de Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, como mencionábamos en la introducción del capítulo, sería simplificar demasiado la realidad, omitiendo elementos o variables que también pueden influir en la diferencia de comportamiento y que ni el neorrealismo ni el neoinstitucionalismo alcanzan a explicar, como por ejemplo la variable de la identidad.

Barry Buzan afirma que la idea de ser el único polo de poder puede incrustarse rápidamente en la identidad del Estado, por lo tanto, se vuelven como titulares de lo que debe ser

³⁴⁸ Tras dieciocho años de negociación, el 10 de noviembre de 2011 cerraron el acuerdo para que Rusia entrara en la OMC y el Comisario de Comercio Karel de Gucht declaró que “Europa ha jugado un papel crítico para alcanzar esta meta”.

definido y preservado³⁴⁹. Así, el comportamiento de los Estados Unidos estaría determinado, no por el poder sino por la identidad del actor que se ve y se proclama así mismo como el único polo de poder en el sistema. Esto es, en parte, consecuencia del establecimiento por parte de George Bush cuando proclamó “un nuevo orden mundial”, en el que Estados Unidos habría vencido y quedaba como único polo de poder tras la guerra fría, y ocho años de frustración del gobierno de Clinton que fue muy criticado por los miembros del gabinete de George W. Bush antes de que este alcanzara la presidencia (Ver anexo 1).

Sin embargo, esta identidad no es un fenómeno que haya surgido de un cambio repentino en la administración Bush, así como no lo es la forma de actuar de Estados Unidos frente a las instituciones internacionales o las alianzas con los europeos. Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores, afirmaba que Estados Unidos “evitaría las alianzas engañosas con Europa excepto cuando la libertad esté en riesgo”³⁵⁰, por esto es que aceptan y promueven alianzas, pero bajo una causa americana, puesto que George W. Bush afirmó en la Estrategia de Seguridad Nacional que aunque “esta no es una lucha de América, sino de todo el mundo”, en referencia a la lucha contra el terrorismo, también concluyó que lo eliminarían, y para hacerlo “no titubearán en actuar solos si fuera necesario”³⁵¹.

No obstante, para comprobar que esta identidad está incrustada en la naturaleza política de Estados Unidos no hace falta irse tan lejos. Durante la guerra fría y mientras compartía poder con la otra superpotencia, mantuvo siempre la misma actitud, considerándose no el único polo, porque no lo era, pero sí el único líder de los aliados en contra del comunismo.

Así, podemos mostrar que el multilateralismo también se produjo con la intervención en Vietnam, la cual se puede calificar como *coalition of the willing*³⁵². El presidente Reagan multilateralmente abandonó seguir con el control de armas con la URSS a pesar de que había un acuerdo explícito en la OTAN (*Two Trade Decision*, 1979). En 1982, se negó a llegar a un consenso en la OTAN e impuso sanciones unilaterales a las compañías europeas

³⁴⁹ Buzan, Barry (2004) Ob Cit.

³⁵⁰ Wright, B.F. (ed.) *The Federalist*, United States of America, Barnes and Novel, 2004.

³⁵¹ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

³⁵² En aquella ocasión participaron: Vietnam del Sur, Estados Unidos, Tailandia, Australia, Corea del Sur, Filipinas, Nueva Zelanda Vs Vietnam del Norte, República Popular de China y Corea del Norte.

por participar en materia de cooperación económica con la URSS, George Bush, por su parte, utilizó el “Super 301” *Trade Negotiation Authority*, en el que Estados Unidos actuaba como procurador, juez y jurado, decidiendo qué países eran los más injustos comerciantes y amenazando con sanciones punitivas, en nombre del libre comercio. Bill Clinton, por su parte, intervino en Bosnia³⁵³, se retiró unilateralmente de Somalia, rechazó intervenir en Ruanda. Su Consejero de Seguridad Nacional, Anthony Lake, afirmó que “solo un factor puede determinar si Estados Unidos debería actuar de manera multilateral o unilateral, el interés de América. Debemos actuar multilateralmente cuando se avanza en nuestros intereses, y unilateralmente cuando sirve a nuestro propósito. La cuestión es en cada situación: ¿qué es mejor?”³⁵⁴. Al mencionar ‘cada situación’, lo que hace es determinar la actuación al contexto internacional.

En definitiva, no es únicamente la diferencia de poder o de posición en el sistema lo que marca la diferencia entre Estados Unidos y la Unión Europea. El poder provoca que, cuando quiera, puede hacer o encontrar aliados, pero no explica por qué elige o no esa estrategia ambivalente. Es esa identidad que se ha incrustado desde el final de la segunda guerra mundial y se agudizó tras el final de la guerra fría, de creerse el único polo de poder que hace que Estados Unidos actúe de manera ambivalente frente a las instituciones internacionales.

Justin Vaisse (2007) asegura que el poder y las ideas no son mutuamente excluyentes, sino que interactúan para producir resultados en materia de política exterior y el neoconservadurismo de la administración de George W. Bush³⁵⁵ no es coyuntural sino que

³⁵³ Existía en el Consejo de Seguridad un claro consenso sobre el hecho de que las atrocidades cometidas en Kosovo no eran aceptables. Esta es precisamente la tesis sostenida por el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan. Lejos de condenar la acción de la OTAN, la legitima basándose en el hecho de que, cuando la paz está fuertemente amenazada y un drama humanitario está a punto de suceder, la comunidad internacional tiene derecho a recurrir a la fuerza si el Consejo de Seguridad está incapacitado para hacerlo, en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnwn.htm>

³⁵⁴ Mastanduno, Michael *After Bush: A Return to Multilateralism in US Foreign Policy?* En *Nanzan Review of American Studies*, 2008.

³⁵⁵ Los neoconservadores, o también llamados “neocons”, fueron muy influyentes dentro del gobierno de Bush. Para ellos, el poder es un elemento central en el escenario internacional y no respaldan los acuerdos multilaterales. Sin embargo, esta concepción de combina con una cierta tendencia idealista que le adjudica un papel mesiánico al Estado norteamericano. Algunos representantes de esta corriente y miembros del gabinete de Bush son: Paul Wolfowitz, Eliot Abrams, John Bolton, Scooter Lobby, Dick Cheney, Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld. Véase: Isacson, Adam *El congreso norteamericano y su política exterior hacia Colombia en Cuadernos Latinoamericanos*, No 1, 2007.

es consistente con la historia de ideologías nacionalistas nacida del excepcionalismo liberal y, especialmente, emergentes a finales del siglo XIX.

Por su parte, en la Unión Europea, la preferencia por el multilateralismo tampoco es una cuestión de poder (en este caso sería de debilidad). Lisbeth Aggestan utiliza el término *role conception* e identifica a la Unión Europea con seis tipos. Entre ellos, el de aliado o socio, lo cual tiene relación con la idea del multilateralismo eficaz a través de las instituciones internacionales, las cuales aseguran un trato de igualdad implícito en una asociación.

Esto tiene relación con el surgimiento de las Comunidades Europeas, cuando se decidió que la integración se realizaría partiendo de la paridad franco-alemana. Únicamente tratando los temas de la agenda en un marco multilateral se puede lograr esa igualdad necesaria para negociar y no para imponer políticas de manera unilateral. Es por esto que Estados Unidos, al identificarse como único polo de poder, prefiere acomodarse en otro tipo de “multilateralismo”, como por ejemplo las relaciones bilaterales o las ya estudiadas *coalitions of the willing*. Mientras que la Unión Europea tiende a que su política exterior se produzca a nivel bilateral, pero entre regiones y partiendo, como actor internacional, en pie de igualdad³⁵⁶.

Por tanto, el multilateralismo no es un signo de debilidad, sino una preferencia definida de manera endógena basada en las prácticas que han hecho que, en buena parte, se renuncia a las políticas de poder. Así, Francis Fukuyama (2004, 128) afirma que “la mayoría de los europeos entienden que el propósito de la Unión Europea sobrepasa totalmente la política del poder”. Como hablamos de una causa endógena, podemos intuir que el principal factor es la identidad del actor más que el contexto, porque no está en la naturaleza de la UE actuar de manera unilateral, así el escenario internacional ofrezca (o sea permisivo) la oportunidad de hacerlo.

Si analizáramos la formación de la Unión Europea y cómo a partir de los años noventa se comenzó a consolidar como un actor internacional, las tesis neorrealistas no encontrarían muchas explicaciones a diversos acontecimientos. John Mearsheimer afirmó que, tras la caída del Muro de Berlín, los europeos volverían a enfrentarse bajo el modelo del equilibrio

³⁵⁶ Ver Soderbaum, F. y Van Langenhove, L. *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, en *European Integration*, Vol. 27, No. 3, 2005, pp. 249-262.

de poder³⁵⁷. Lo que en realidad ocurrió fue lo contrario, puesto que la Unión Europea y los estados miembros se dedicaron a profundizar cada vez más la integración³⁵⁸, la cual conduciría a una mayor consolidación de esta como actor internacional, diferente de cualquier potencia antes conocida.

Según Keohane y Axelrod, las instituciones pueden ayudar a que los estados trabajen juntos, pero con unos intereses diferentes y para lograr unas ganancias específicas³⁵⁹. Sin embargo, la Estrategia Europea de Seguridad propone exportar una cultura de seguridad basada en la norma de la Unión Europea, la cual se compone no solo de sus intereses sino de una identidad determinada que intenta transmitir para que se produzca un fortalecimiento de las instituciones internacionales como Naciones Unidas, así como se produjo su propio fortalecimiento. Si el poder, junto con la anarquía, producen incertidumbre, solo a través de una identificación positiva entre los actores internacionales, se puede crear un sistema de seguridad que disminuya dicha incertidumbre y provoque que todo tipo de relación se pueda llevar a cabo en los marcos multilaterales. Esto forma parte de la identidad de la Unión Europea y es lo que intenta transmitir a través de su actuación multilateral en la escena internacional.

5.4. Configuración interna de Estados Unidos y de la Unión Europea como factor influyente para adoptar políticas de carácter unilateral y multilateral.

Hemos comprobado que el poder por sí mismo, así como la posición en el sistema no son suficientes para explicar por qué Estados Unidos y la Unión Europea se comportan de manera diferente frente a las instituciones internacionales. Es decir, las teorías racionalistas

³⁵⁷ Mearsheimer, J. J. *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, en *International Security*. The MIT Press Vol. 15(No. 1), 1990.

³⁵⁸ Aparte de las ampliaciones producidas y ya mencionadas, se han dado, desde el Tratado de Maastricht, tres modificaciones de los tratados que han supuesto avances en la integración. Algunas de ellas son: el nombramiento del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad, la mayoría de las decisiones en la actualidad se toman bajo el procedimiento ordinario (codecisión), han desaparecido los pilares intergubernamentales y se le ha otorgado personalidad jurídica a la UE.

³⁵⁹ Axelrod, R. y Keohane, R.O. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, en *World Politics* 38 (1), 1985, pp. 226-254.

escogidas, el neorrealismo y neoinstitucionalismo no tienen suficientes elementos explicativos para comprender el comportamiento de estos actores.

Es por esto que hemos recurrido a conceptos ofrecidos por el constructivismo y parte de su explicación de lo que supone la identidad de un agente para comprender qué significado se le puede otorgar al poder, y así utilizarlo como una variable explicativa de esta diferencia entre los actores. Para poder averiguar si la configuración interna de los actores también es un elemento que nos sirve para explicar la diferencia de comportamiento entre los actores, no podremos recurrir a las teorías neorrealistas e institucionalistas.

La teoría neorrealista propone que existe una diferencia entre el mundo interno del Estado y el mundo externo que provoca que no haya influencia de uno sobre el otro. Así Kenneth Waltz propone que existen unos principios que nos sirven para explicar las realidades internas y externas³⁶⁰. Como ya lo habíamos explicado en el marco teórico, no nos vamos a extender en este punto, solamente recordar que, para este autor, el mundo interno es un mundo jerárquico y funcional mientras que el mundo externo es anárquico y el principio que lo explica sería el de la distribución de capacidades. Por esto, el autor afirma que si lo que queremos estudiar es el comportamiento de los estados en el sistema, debemos fijarnos en los últimos dos principios, sin que el primero influya en el comportamiento de los estados en el exterior.

Por otra parte, los neoinstitucionalistas nos explican, como también mencionábamos en el marco teórico, cómo las instituciones internacionales pueden influir en el comportamiento de los estados. Sin embargo, no estudian de qué manera la configuración interna de los estados influye en su comportamiento. Dicho de otra manera, las dos teorías son muy estáticas en cuanto a lo que los estados son, es decir, no se plantean el problema de la identidad y cómo esa identidad se crea, se desarrolla y se transforma, de manera interna y a través de la relación con los demás agentes y el contexto.

³⁶⁰ Para explicar el mundo interno, el principio que más nos da información es el funcional, puesto que cada actor, ordenado de manera jerárquica, juega un rol diferente. Sin embargo, en la política internacional, los principios fundamentales son el de ordenación y el de distribución, puesto que nos informan del orden anárquico del sistema y de cómo se distribuyen las capacidades en el mismo. Véase: Waltz, (1979) Ob. Cit.

En este apartado, entonces, vamos a demostrar qué es esa identidad, creada desde la construcción de los actores y desarrollada a través de las relaciones con los otros, es decir, Yo para poder ser Yo he de distinguirme del Otro³⁶¹. Esto influye en el comportamiento de Estados Unidos y de la Unión Europea y, por lo tanto, juega un papel importante en las diferencias entre los actores.

Vamos a demostrar que la inclinación hacia el unilateralismo de George W. Bush no es una cuestión de su administración, sino que hay profundas raíces de ese comportamiento que tienen que ver con la estructura interna de Estados Unidos, evidentemente muy anterior a George W. Bush. En la Unión Europea vamos a demostrar cómo la estructura interna, multinivel y, en materia de política exterior, con esa mezcla entre lo comunitario y lo nacional, provoca que este actor se incline hacia el multilateralismo.

Desde el punto de vista del constructivismo, según Helen Milner y Dustin Tingley, las normas multilaterales reflejan las identidades colectivas de los países involucrados³⁶².

Risse – Kappan³⁶³ afirman que el multilateralismo es una manera aceptada de conducir la política exterior de Estados Unidos, vista como legítima domésticamente porque está muy cerca de la identidad nacional de las democracias occidentales. No obstante, el multilateralismo es nuevo y no congruente con los valores americanos. Estados Unidos es un actor colectivo, es decir, tiene una identidad colectiva que le identifica en el sentido que expone Anderson (1983) de comunidad imaginada donde una gran cantidad de personas tiene un sentido colectivo de pertenencia.

En Estados Unidos, este sentido de pertenencia se refleja en lo que Barry Buzan denomina como otra característica del excepcionalismo americano, el anti - estatismo reflejado en la separación de poderes diseñada por la constitución de Estados Unidos. De esta manera, el Estado es visto como una amenaza a la sociedad y algo que hay que mantener en mínimos para que la sociedad consiga sus objetivos, en pro del individualismo y la libertad³⁶⁴.

³⁶¹ Wendt, Alexander (1999) Ob Cit.

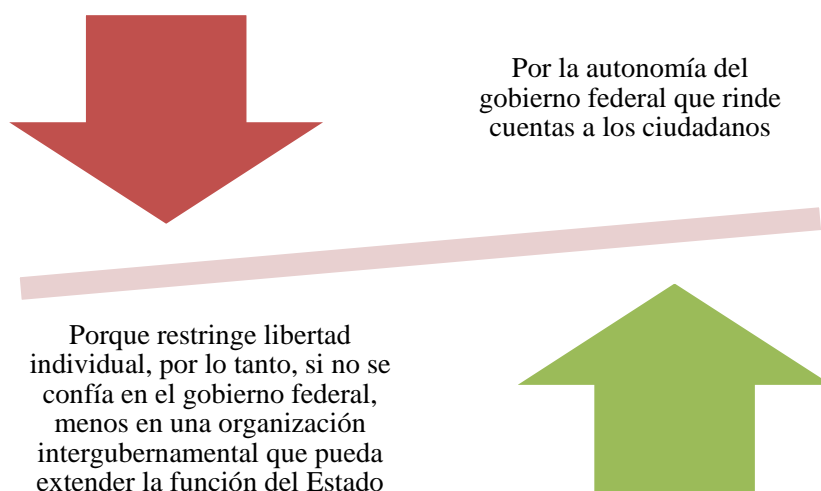
³⁶² Milner, Helen y Tingley, Dustin, *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, APSA, ISA and IPES, Washington University, 2010.

³⁶³ Risse - Kappan, T. *Bringing Transnational Actors Back*, Cambridge University, Cambridge University Press, 1995.

³⁶⁴ Buzan, Barry (2004). Ob. Cit.

Este compromiso con la libertad tiene sus raíces en dos cosas, según Buzan: en la tradición individualista protestante y en el constitucionalismo americano³⁶⁵. Esto refleja un fuerte sentido de la soberanía en las relaciones con el exterior, así John Bolton, representante estadounidense en la ONU, durante el período de George W. Bush, afirma que el multilateralismo es una amenaza a la soberanía, por lo tanto, es una tarea patriótica alejarse del multilateralismo³⁶⁶.

Por su parte, Jesse Helms, senador republicano por el Norte de Carolina y presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, en una reunión del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas en enero del 2000, declaró que “unas Naciones Unidas que buscan imponer su presumible autonomía sobre el pueblo americano sin su consentimiento puede encontrarse con confrontaciones y con la eventual retirada”. Por tanto, Estados Unidos tiende a ver a la Organización de Naciones Unidas de una manera en la que esta supone una imposición y así, una pérdida de soberanía y de libertad para actuar en dos sentidos:



En ese mismo texto, el autor afirma que otros americanos estarán a favor de que esos cuerpos (ONU) son foros potencialmente peligrosos donde elementos corruptos hostiles a Estados Unidos juntan fuerzas para poner en la encrucijada la soberanía de Estados Unidos.

³⁶⁵ *Ibíd.*

³⁶⁶ Ikenberry, John *Is American Multilateralism in Decline?* En www.apsanet.org Vol.1/No.3, September, 2003.

La acción unilateral es más virtuosa³⁶⁷. También por esta razón es que los puestos ocupados por Estados Unidos en las instituciones internacionales como la ONU están a cargo de funcionarios que no son vistos como *advancing officers careers*.

La desconfianza en la Organización de Naciones Unidas está ligada al fuerte deseo de mantener el control democrático, así, los actores internacionales encaminados a disminuir la acción del Estado tales como las políticas ambientalistas de cuotas de polución o las políticas de derechos humanos, basadas en provisiones del estado de bienestar, no son compatibles con el sentimiento liberal y anti-estatal americano, haciendo muy difícil la ratificación (Buzan, 2004).

Como podemos observar, todas estas dificultades internas hacia el multilateralismo no son específicas de la administración de George W. Bush. Los padres fundadores, en un principio, dieron importancia a las leyes internacionales, pero aun así, nunca hicieron que estas quedaran o prevalecieran sobre las leyes internas, así les dieron a los tratados la categoría de “*Supreme Law of the Land*”, incluida en el artículo 6 de la constitución de Estados Unidos, es decir, quedaban a la misma altura que la constitución, pero no por encima de ella.

Por otra parte, para asegurarse que el compromiso con la ley internacional fuera algo deseado al interior, establecieron que para la ratificación de los tratados era necesaria una mayoría de dos tercios del Senado. Esta mayoría nunca ha sido lograda por ningún partido político que haya alcanzado la presidencia, por lo que es necesario un acuerdo entre los dos principales partidos para que un tratado entre en vigor en Estados Unidos. Esto es más fácil que suceda cuando existe una amenaza externa; porque cuando las presiones externas no son tan evidentes, es más difícil alcanzar el consenso³⁶⁸.

³⁶⁷ Para más información sobre el tema ver: Bolton, John R. *The Creation, Fall, Rise, and Fall of the United Nations*, en: Galen Carpenter, Ted (ed.), *Delusions of Grandeur. The United Nations and Global Intervention*, Estados Unidos: Cato Institute, 1997, pp. 45 – 62; - Harper, Stefan, *Systemic Corruption at the United Nations*, en *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford: Oxford University Press, 1997.

³⁶⁸ Moravcsik, A. *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, en *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp. 603-624.

Esta separación de poderes es una barrera técnica al multilateralismo, pero permite expresar sentimientos liberales y anti-estatales creando oportunidades a los fuertes grupos de lobby que existen en Estados Unidos y que son muy efectivos.

Esta actitud estadounidense, como ya lo mencionábamos, se puede enmarcar en la tradición en política exterior de Estados Unidos la cual, según Walter Russell se puede resumir en cuatro visiones de cuatro presidentes que marcaron esta tradición.

Visiones tradicionales de la política exterior de los EE.UU.

Alexander Hamilton	•Caracterizado por un fuerte gobierno nacionalista y un fuerte ejército que debe perseguir una política global realista en la que el gobierno puede y debe promover el desarrollo económico y los intereses de los negocios americanos en casa y en el extranjero.
Woodrow Wilson	•Está de acuerdo con Hamilton en la necesidad de una política exterior global, pero ve la promoción de la democracia y los derechos humanos como elementos centrales de la gran estrategia americana
Thomas Jefferson	•Disiente del consenso global de Hamilton y Wilson, quiere minimizar los compromisos internacionales y de Estados Unidos y, en lo posible, dismantelar el Estado de seguridad nacional
Andrew Jackson	•Los actuales televidentes de Fox News. Son populistas sospechosos de seguir los fines de negocios hamiltonianos, el mesianismo wilsoniano, y debilidad jeffersoniana.

Fuente: elaboración propia a partir de lo expuesto por Russell³⁶⁹

Teniendo en cuenta estas cuatro tradiciones bien marcadas y la influencia de las diferentes administraciones de Estados Unidos, el gobierno de George W. Bush se definiría entre la tradición jacksoniana, con un ingrediente mesiánico de la tradición wilsoniana³⁷⁰. Esta tradición jacksoniana se caracteriza porque los valores americanos son poco compatibles con el multilateralismo, existe un fuerte nacionalismo y un marcado individualismo que se

³⁶⁹ Russell, Walter *The Carter Syndrome*, en *Foreign Policy*, January/February, 2010.

³⁷⁰ Característica liberal de los fundadores del movimiento neoconservador, para profundizar en este, véase: Gerson, Mark (1996) *The neoconservative vision: From the Cold War to the culture wars*, Madison Books, Lanham. Dorrien, Gary J. *The neoconservative mind: Politics, culture, and the war of ideology*, Philadelphia, Temple University Press, 1993. Steinfels, Peter, *The neoconservatives: The men who are changing America's politics*, New York, Simon and Schuster, 1980.

caracteriza por la autoconfianza, el honor y el patriotismo. Esto quiere decir que, mientras que no se provoque a Estados Unidos, no actuará y, si es provocado, actuará ferozmente³⁷¹. Por lo tanto, tienen un alto carácter aislacionista, sin embargo, al ocurrir el 11/09, fueron provocados e inmediatamente Estados Unidos se declaró en guerra.

Esto hizo cambiar a Bush a una lógica wilsoniana de promoción de la democracia, característica mesiánica de los neoconservadores que tenía en su gabinete y que estaban de acuerdo con la extensión del imperio de la libertad, proclamando el poder americano como una fuerza para el bien moral del mundo³⁷². John Mearsheimer, caracterizó la política de Bush como wilsonianismo *with boots*, es decir, armado y unilateral, puesto que el presidente Wilson sí apostaba por el multilateralismo que nunca le dejaron llevar a cabo porque el Congreso no aprobó la entrada de Estados Unidos en la Sociedad de Naciones creada a partir de una iniciativa del citado presidente³⁷³.

Para finalizar, en materia comercial, Estados Unidos se mueve entre el proteccionismo unilateral y el liberalismo multilateral, dependiendo en gran medida del carácter del ejecutivo. Así, un ejecutivo débil (segunda administración Clinton), tendrá la oposición del Congreso con sentimientos proteccionistas fuertes y la percepción exterior de declive de Estados Unidos, que llevaría a restricciones unilaterales en el libre comercio, de ahí el fracaso en las Rondas de la Organización Mundial del Comercio. Mientras que un ejecutivo fuerte (George Bush) tendrá un Congreso flexible con una percepción de resurgimiento de Estados Unidos que llevará al libre comercio y al apoyo de las normas multilaterales comerciales, esto coincidió con la iniciativa de llevar a cabo el Área Libre de Comercio de las Américas (ALCA).

Hemos comprobado a través de cuatro variables, a saber, la soberanía, el tamaño del Estado, las normas internas con respecto a las externas y el sistema político, que todas ellas influyen de manera directa en cómo Estados Unidos ejerce o lleva a cabo su política

³⁷¹ Mastanduno, Michael *After Bush: A Return to Multilateralism in US Foreign Policy?*, en *Nanzan Review of American Studies*, 2008. VolLake, D.A. *Hierarchy in International Relations*, New York, Cornell University Press, Ithaca, 2009.

³⁷² Haine, Jean Yves (2003). Ob. Cit.

³⁷³ El Senado que se encontró el presidente Wilson en 1920 era republicano y trató de realizar numerosas enmiendas al pacto de la Sociedad de Naciones que el presidente Wilson se negó a negociar. Todo terminó con la pérdida de las elecciones en favor del republicano Harding que no sacó adelante la entrada de EE.UU. en la Sociedad de Naciones.

exterior. Cabe preguntarse, entonces, si la Unión Europea también tiene una serie de características únicas que hacen que su política exterior difiera de la de Estados Unidos y, por tanto, corroboren que la naturaleza política, la cual define parte de su identidad, sea un factor clave para diferenciar a ambos actores.

Hemos mencionado que el excepcionalismo americano es una variable que vamos a utilizar prácticamente en cada uno de los apartados, puesto que es transversal y comprende cada uno de los temas que se van a tratar. Sin embargo, en este apartado, por las características únicas de la Unión Europea se debería hablar del “excepcionalismo europeo” (en el capítulo siete profundizaremos en este concepto), puesto que, en la actualidad, no existe un actor similar a la Unión Europea, y esta diferencia en la naturaleza política del actor es lo que le hace, en parte, definir una política exterior que se desvía de la política de poder a la que juegan los demás actores del sistema, ya sean estados buscando mejorar su posición en el sistema, o multinacionales buscando luchar para lograr un mayor beneficio de ese gran mercado que se ha creado a partir del proceso de globalización.

Comencemos como lo hicimos con el análisis de Estados Unidos, es decir, ¿el neorrealismo y el institucionalismo nos pueden explicar si la configuración interna de los actores internacionales, en este caso la Unión Europea, influye en su comportamiento externo? En el caso de la Unión Europea, la respuesta es quizás más sencilla, puesto que si comenzamos por los neorrealistas, podemos observar que estos tendrían graves problemas en siquiera considerar a la Unión Europea como un actor internacional.

Si analizáramos la formación de la UE y cómo a partir de los años noventa se comenzó a consolidar como un actor internacional, el neorrealismo no encontraría muchas explicaciones a diversos hechos. John Mearsheimer afirmó que tras la caída del muro de Berlín, los europeos volverían a enfrentarse al modelo del equilibrio de poder³⁷⁴. Su predicción fue, evidentemente equivocada y, no solo no se comportaron de la manera propuesta sino que, además, se dedicaron a profundizar cada vez más en la integración, la cual, llevó a la consolidación de la UE como un actor internacional. Basta con citar ejemplos como la conformación del mercado único, de la unión económica y monetaria o

³⁷⁴ Mearsheimer, J. J. (1990). Ob. Cit.

los avances que se produjeron en materia del tercer pilar de la Unión como la conformación de una frontera exterior común con todas las implicaciones que esta medida trae consigo.

Por otra parte, Simon Colliard, afirma que “la UE constituye una anomalía para el neorrealismo por la amplitud y profundidad de la cooperación interestatal”³⁷⁵, en contrapartida de lo que afirma Gilpin que “la CE es una alianza interestatal cuyo primer propósito es fortalecer la posición individual de los Estados en una economía global e interdependiente y altamente competitiva”³⁷⁶. Sin duda, la economía es una de las claves de la integración europea, pero desde el punto de vista de que sirve como un medio para lograr un objetivo mucho mayor que fue predeterminado desde la creación de las Comunidades Europeas por los padres fundadores de las mismas. Como ya se mencionaba citando a Aldecoa, el Tratado de Maastricht, supuso un salto cualitativo en la integración y a partir de la entrada en el siglo XXI, la UE ya debía dejar de lado el objetivo de la paz entre europeos y preocuparse por otro objetivo como el de la gestión de la globalización, algo que solo se puede realizar en el marco de la UE y no cada uno de los estados de manera particular. Se reconocen entonces variables como la identidad de la UE o cuál es la relación de la UE con la estructura del sistema que el neorrealismo tendría dificultades para poder explicarlas.

Además, como ya se mencionaba, a partir de 1992 se puede hablar no de cooperación sino de políticas comunes, con más o menos elementos intergubernamentales, pero con un escenario diferente, que ha provocado que la integración se extienda no solo en los temas de *low politics* sino también de *high politics*. Para los neorrealistas, en el caso de que pudiera darse una cooperación, la cual sería muy complicada de lograr, a corto plazo y por un objetivo concreto que cuando se cumpliera se acabaría, aquella sería tan solo en materia de *low politics*.

Waltz atribuye el éxito de la integración europea al hecho de que estaban protegidos por EE.UU. y su preocupación se limitaba al proceso de integración, sin embargo, habría que decir que Europa occidental no era la única zona protegida por EE.UU. durante el período de la guerra fría y, sin embargo, únicamente la UE ha logrado un grado de integración tan

³⁷⁵ Collard – Wexler, S. Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union, en *European Journal of International Relations* Vol. 12(September): 2006, pp. 398.

³⁷⁶ Gilpin, R. *No One Loves a Political Realist*, en *Security Studies* 5(Spring), 1996, pp. 11

profundo, por lo que ha habido otros factores que han sido más determinantes. Además, si se tiene en cuenta que los principales avances de la integración se han logrado después de que se acabara dicho período, la afirmación pierde todo su sentido, puesto que no había que proteger a la UE de ningún enemigo.

Los autores neorrealistas afirman que la UE es un reflejo subyacente de la distribución del poder material en el sistema internacional. Sin embargo, “lejos del objetivo de maximizar su posición de poder relativo sobre otros estados (como menciona Mearsheimer), los estados miembro de la UE buscan eliminar el gap económico entre ellos de una manera institucionalizada”³⁷⁷. Además, dentro del período de estudio, se produjo quizás uno de los principales logros de la política exterior de la UE al formalizar las ampliaciones de los países del este y centro de Europa hasta veintisiete estados, por lo que no se refleja una política de equilibrio de poder sino de intentar ejercer influencia en los vecinos para que deseen participar en el proyecto europeo basado, principalmente, en la solidaridad.

El neorrealismo no puede explicar que los estados europeos hayan atribuido competencias en materia de PESC o que los temas de PESD se puedan discutir y decidir en un marco diferente al de las naciones, es decir, que se decidan a través de las instituciones europeas. Para los neorrealistas, los estados actúan bajo el principio de auto ayuda y no tendría sentido poner en común los temas referentes a la seguridad de los estados en un escenario multilateral, así, Kenneth Waltz afirma que “los estados no disfrutan ni siquiera de una garantía imperfecta de su propia seguridad a menos que se la proporcionen ellos mismos”³⁷⁸. Hoy en día, y con la conformación de un mercado interior y la vigilancia común de las fronteras, la seguridad de cualquier país de la UE no solo depende de él sino de todos aquellos que tienen fronteras exteriores.

Barry Posen hace alusión a que la explicación, desde el punto de vista del neorrealismo, de la política exterior de la UE, se puede dar a través de que supone una versión débil del equilibrio de poder³⁷⁹. Es decir, la PESD sería una reacción de la UE a EE.UU. para

³⁷⁷ Collard – Wexler, S. *Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union*, en *European Journal of International Relations* Vol. 12(September): 2006, pp.415.

³⁷⁸ Waltz (1979) Ob. Cit. pp.67.

³⁷⁹ Posen, Barry *European Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?* En *Security Studies*, 15:2, 2010, pp. 149-186.

equilibrar su participación en el sistema internacional, como por ejemplo en los Balcanes, donde EE.UU. no posee ningún interés y si aquella se logra desarrollar, será únicamente por el interés de los Estados miembros. Sin embargo, esta interpretación subestima los cambios producidos para el largo plazo y también la afirmación de Chris Patten, antiguo Comisario de Relaciones Exteriores de la UE, de que “nosotros no cantamos al unísono, pero sí cantamos en armonía. Nosotros no hemos logrado una política única pero sí una política común. Algunas veces actuamos como europeos y otras como Europa. La política de cada Estado contribuye al esfuerzo colectivo”³⁸⁰. Se podría afirmar que la UE “no ha eliminado la independencia militar en manos de los estados, pero ha constreñido los fines para los que los estados podrían usar su poder”³⁸¹.

Por otra parte, es muy difícil saber en qué escenario la UE y EE.UU. son tan diferentes en materia de distribución de capacidades, es decir, es cada vez más complicado medir cuán poderoso es un actor. También cabría preguntarse, cuál sería el motivo por el que la UE debería comportarse de esta manera, puesto que, como mencionó Tony Blair en un discurso en 1997, “fuerte en Europa y fuerte con EE.UU. No hay elección entre los dos. Más fuerte con uno significa más fuerte con el otro”³⁸².

Para los neorrealistas, el mundo posee una estructura anárquica que determina el comportamiento de los estados según la posición que adopten en esa estructura, en donde los actores no pueden aceptar una división del trabajo porque esta les puede hacer vulnerables, aunque la UE ha insistido en que tiene una responsabilidad en el sistema internacional, reiterada en la EES en materia de desarrollo y prevención de conflictos, lo cual no le hace más o menos vulnerable.

Por otra parte, Gilpin afirma que “el neorrealismo no cree que la condición de anarquía pueda ser trascendida sino a través de un imperio universal”³⁸³, pero la UE ha logrado demostrar que se pueden realizar las acciones bajo un marco normativo, similar al que le vio nacer y desarrollarse, para mitigar ese supuesto estado de anarquía en el que se

³⁸⁰ Aldecoa Luzárraga, F. (2002). Ob. Cit.

³⁸¹ Collard – Wexler, S. (2006). Ob. Cit.

³⁸² Blair, T. *The Principles of a Modern British Foreign Policy*, Discurso en el Lord Mayor’s Banquet, Londres (November 10th, 1997).

³⁸³ Gilpin, R. (1984). Ob. Cit. pp. 297.

encuentra el sistema internacional. Es así como la UE siempre promueve sus acciones en el marco de Naciones Unidas y, las más de veinte misiones que se han desarrollado a partir de la PESD, lo han hecho en este escenario, es decir, la UE no percibe un sistema anárquico dado, como los neorrealistas, sino que intenta fomentar un sistema basado en el derecho internacional y el modelo europeo de globalización que tan bien le ha funcionado, puesto que le ha evitado conflictos y le ha permitido desarrollarse.

Hemos dicho que una de las características que se pueden apreciar en la EES es la del fomento del multilateralismo eficaz, el cual, a su vez, provoca interdependencia. Los neorrealistas, por su parte, son escépticos ante la interdependencia. Waltz afirma que “de alguna manera promueve la paz multiplicando los contratos entre los estados y contribuyendo al mutuo entendimiento. Pero también multiplica las ocasiones para el conflicto que pueden promover resentimiento e incluso guerra”³⁸⁴. Mearsheimer, por su parte, afirma que “depender de otros por suministros económicos críticos provocaría cierre o chantaje en tiempos de crisis o de guerra”³⁸⁵.

La UE, como ha confirmado en sus más de cincuenta años de existencia, ha renunciado a la guerra como instrumento para llevar a cabo sus políticas y, por lo tanto, pareciera muy improbable que esta se pudiera producir por el hecho de ampliar sus relaciones o profundizarlas, ya que uno de los instrumentos que se propone en la EES es la inserción de los estados en el sistema y la ampliación del número de socios para contribuir a la estabilidad del mismo, sin optar por aislar a países que pudieran resultar peligrosos. Las presiones de la UE siempre van encaminadas, por tanto, a la inserción en el sistema, como por ejemplo cuando hizo presión para que China entrara en la Organización Mundial del Comercio o la que ejerce en este momento para que Rusia siga el mismo camino. Además, durante la intervención de EE.UU. en Irak, aunque las relaciones políticas se deterioraron por el hecho de no participar en el marco de la UE, su condición de principal socio estratégico no se perdió y así quedó reflejado en la EES. Otro ejemplo que serviría para contradecir estas afirmaciones serían los acontecimientos que se produjeron ante la crisis

³⁸⁴ Waltz (1979) Ob. Cit. pp.16

³⁸⁵ Mearsheimer, J. J. *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, en *International Security*. The MIT Press Vol. 15(No. 1) , 1990.

económica de 2008, que en vez de ruptura, provocaron que se crearan escenarios multilaterales donde abordarla³⁸⁶.

En el caso del institucionalismo, esta teoría nos podría ayudar a comprender los beneficios que los estados de la Unión Europea obtienen a través del proceso de integración, sin embargo, tendría dificultades en explicar cómo la Unión Europea se convierte en un actor relevante del sistema, no solo porque es capaz de modificar el comportamiento de sus estados miembros sino cómo la Unión Europea ha cobrado tal importancia y vida propia que ha generado una identidad diferente a la de los estados y, por tanto, genera también unos intereses diferentes a los de los estados miembros. Como dijimos en el marco teórico, el Estado tiene carácter histórico, y en el caso de la UE, los estados son conscientes de que los problemas internacionales no pueden ser tratados de manera individual, por lo que se supera la visión estatocéntrica del mundo.

Desde el punto de vista del constructivismo, existen dos condiciones que afectan la adopción de una norma internacional. En primer lugar, cuando una norma es introducida, los que la introducen han de empujar la idea y ayudarla a que compita con las existentes³⁸⁷. En segundo lugar, ha de haber congruencia de la norma con políticas domésticas o actitudes³⁸⁸.

La Unión Europea se creó, entre otras cosas, a través de la elaboración de un derecho comunitario independiente del derecho interno de los estados y tiene primacía sobre las normas de cada uno de los estados³⁸⁹. De esta manera, los estados europeos, en primer lugar, se sujetan al derecho comunitario adoptando como propia la legislación que se desprende del mismo. La Unión Europea, a su vez, según el artículo 21.1 (TUE), acoge en los tratados que cualquier actuación de la misma estaría sujeta a la Carta de la Organización

³⁸⁶ Un ejemplo de ello es el llamado G-20, el cual está formado por: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido, Rusia, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Turquía, Sudafrica y la Unión Europea. En el marco de este grupo, se han producido desde 2008, ocho cumbres con el objetivo de abordar la crisis económica de manera global.

³⁸⁷ Sikkink, K. y Finnemore, M. *International Norm Dynamics and Political Change* en *International Organization*, 52 (4), 1998.

³⁸⁸ Cortell, A.P. y Davis, J.W. *Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda*, en *International Studies Review* 2 (1), 2000. Véase también Risse – Kappan, T, (1991). Ob. Cit.

³⁸⁹ Por otra parte, cada uno de los estados miembros ha tenido que modificar su constitución para que no se produjeran contradicciones entre el derecho comunitario y el derecho interno. Estos cambios suponen que siempre habrá primacía del derecho comunitario sobre el interno.

de Naciones Unidas, es decir, que la Unión Europea, para poder actuar, se somete al derecho internacional. Esto es, sin duda, una de las claves del éxito europeo en tanto que los estados adquieren cada vez una identidad más europea, al tener que adoptar las normas que emanan de la Unión Europea y, esta a su vez, solo comprende una manera de actuar en el escenario internacional, es decir, a través de la legalidad que proporcionan las organizaciones de gobernanza mundial que tanto ha promovido y promueve la Unión Europea.

Es así como la Unión Europea se ha creado a partir de una legalidad materializada en el derecho comunitario que ha obligado a los países a adoptarlo para poder hacer parte de este actor tan especial y diferente. Es por este empuje a adoptar las normas que emanan de Europa lo que ha provocado que los estados europeos, en cierta manera, tengan una concepción diferente de la soberanía, pues han admitido que problemas que son compartidos se solucionen de manera más eficiente en foros multilaterales a través de la negociación. Esto es algo que, podríamos afirmar, ya se encuentra en el ADN de los estados europeos y, por lo tanto, muy difícil de cambiar.

Por otra parte, los estados europeos no se niegan o no presentan un rechazo previo, como sí hemos observado con Estados Unidos, hacia las normas internacionales, es decir, hacia el multilateralismo. Todos los estados europeos, a su manera y persiguiendo diferentes intereses, tienen una preferencia por el multilateralismo. Cabe aclarar que nos referimos a los estados por el hecho, como habíamos dicho, que estos aún mantienen competencias en materia de política exterior, sobre todo en referencia a las materias de seguridad y defensa.

Ya hemos comprobado que la UE solo acude a la opción del multilateralismo, a continuación mostraremos que los estados miembros, aun pudiendo comportarse como lo hace EE.UU., eligen hacerlo también de manera diferente, sobre todo debido a esa identidad adquirida tras la creación de las Comunidades Europeas.

La escuela alemana se caracteriza por el multilateralismo, pues cree en el derecho internacional como un desarrollo, es decir, como un fin en sí mismo; cree que la principal manera de aproximarse a los asuntos internacionales es a través del multilateralismo para conseguir el mayor consenso posible; además, los alemanes han renunciado al uso de la

fuerza al interior de la Unión Europea y, hacia el exterior, únicamente si el Consejo de Seguridad lo autoriza y, por último, da a la seguridad un significado más amplio, lo cual provoca que el multilateralismo sea la opción más eficaz, ya que al tratarse de temas como el cambio climático, el medio ambiente o los derechos humanos, un estado nunca va a poder los objetivos de manera unilateral³⁹⁰.

Francia, sin embargo, tiene otros motivos para creer y utilizar los instrumentos multilaterales. Así, se han convertido, desde el inicio de la integración, en los líderes europeos en busca de una seguridad y defensa exclusivamente europea con el ánimo de compensar la prevalencia de Estados Unidos en esta materia³⁹¹. Por su parte, el Reino Unido, se inclina más hacia un multilateralismo útil y que, en materia de seguridad y defensa, ha preferido mantener los aliados tradicionales, o sea, Estados Unidos, para desarrollar de manera más eficaz una seguridad y defensa en el seno de la Unión Europea. Para el Reino Unido, Estados Unidos es la nación indispensable sin la que la comunidad global no puede perseguir el multilateralismo aunque, si lo pensamos bien y después de haber realizado todo este análisis, esta afirmación ya podría ser contradictoria.

Se ha comprobado que el multilateralismo ya se puede llevar a cabo sin Estados Unidos, dando lugar a lo que Krause denomina multilateralismo *minus one*, liderado principalmente por Alemania y Francia, y materializado en organizaciones o instrumentos en la actualidad tan relevantes como la Corte Penal Internacional, la Convención de Ottawa o el Protocolo de Kioto.

Para finalizar este apartado, cabe destacar la configuración del sistema político de la Unión Europea que hace que no sea posible que la Unión Europea actúe de otra manera que no sea a través del multilateralismo.

A partir del Tratado de Lisboa, la Unión Europea ha creado el denominado Servicio Europeo de Acción Exterior, el cual tiene una única autoridad encargada en la figura del Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por lo tanto, la Unión Europea ya posee alguien que la representa en el exterior en

³⁹⁰ Krause, Joachim *Multilateralism: Behind European Views* en *The Washington Quarterly*, 27:2 pp. 43-59, Spring, 2004.

³⁹¹ *Ibíd.*

cualquier asunto que tenga relación con terceros estados (art. 18.2 TUE). Sin embargo, la Unión Europea no posee competencias exclusivas en todas las materias que la relacionan con el exterior por lo que, en estos casos, ha de haber un consenso entre los estados miembros para que la Unión Europea actúe. Pero si dicho consenso se obtiene, la Unión Europea solo actuaría si el Consejo de Seguridad lo autoriza.

Sin embargo, cabe aclarar que este sistema de atribución de competencias afecta la eficiencia o rapidez con que la Unión Europea puede actuar, que sería otro tema por analizar, pero no afecta el hecho de que, en cuanto ese consenso entre la posición europea y la de los estados miembros se logra, se pueda o haya opción de actuar de manera unilateral. La Unión Europea es una potencia normativa y, como tal, no puede violar ningún tipo de norma internacional aunque sus intereses dependan de ello, esa es la labor que le dejan, si así lo desean, a los estados. Es por esto que la Unión Europea como tal nunca participó en la guerra contra Irak de 2003, puesto que no se cumplió ninguno de los dos requisitos ya mencionados, a saber, no hubo consenso entre los estados y la intervención nunca contó con la autorización del Consejo de Seguridad.

Hemos comprobado cómo la naturaleza política de los actores influye directamente en su comportamiento hacia las instituciones internacionales y cómo las teorías neorrealista y neoinstitucionalista tienen dificultades y limitaciones para poder explicar este fenómeno. Sin embargo, el constructivismo sí nos proporciona las herramientas necesarias para poder explicar cómo dos actores que mantienen una posición similar en el sistema, actúan de manera tan diferente. Esa capacidad explicativa se debe al concepto de identidad que hemos desarrollado en el marco teórico y a través del análisis llevado a cabo en este apartado.

El último tema sobre la relación agente- estructura y cómo esta afecta el comportamiento de los actores, vamos a exponerla en el capítulo ocho cuando ofrezcamos los casos de estudio del comportamiento de EE.UU. y la UE en el marco de las Naciones Unidas. Analizaremos cómo EE.UU. instrumentaliza dicha organización, mientras que la UE hace de ella la única posibilidad de gobernanza mundial y posibilidad de un orden internacional basado en la paz y la seguridad.

6. LA POLÍTICA HEGEMÓNICA DE ESTADOS UNIDOS Y LA POLÍTICA DE CORRESPONSABILIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA.

Estados Unidos, durante la presidencia de George W. Bush, se caracterizó por llevar a cabo una política de carácter hegemónico, es decir, una política con un fuerte arraigo a una ideología que tomó mucha fuerza durante los años de la presidencia Clinton y que, sus principales representantes en el mundo político estadounidense llegaron, durante los gobiernos de George W. Bush, a ocupar los cargos más destacados para elaborar e implementar la política exterior norteamericana. Esta ideología se conoce como neoconservadurismo que, según Schmidt y Williams proveyó el contenido teórico y político de la Doctrina Bush, a través de la cual se tomaron decisiones de carácter hegemónico como invadir Irak en el 2003³⁹². Para Charles Krauthammer, “la doctrina Bush es, esencialmente, un sinónimo de política exterior neoconservadora”³⁹³.

Sin embargo, la Unión Europea, en conjunto, nunca aprobó la intervención de Estados Unidos en Irak, e incluso sus aliados más allegados, como el Reino Unido, intentaron hasta el último momento conseguir el aval y legitimidad de la ONU para intervenir. Esto quiere decir que la UE nunca va a estar dispuesta a participar en campañas que no estén, como hemos visto en los apartados anteriores, en primer lugar, avalados por las organizaciones internacionales y, en segundo lugar, que no hayan agotado todas las vías de diálogo y consenso a las que se podría haber llegado para solucionar el supuesto conflicto que se generó tras los atentados del 11 de septiembre de 2001.

Estados Unidos creó su Guerra contra el Terror, el cual, según ellos, amenazaba su existencia. Esto de por sí, es una política de carácter hegemónico que no da pie prácticamente al diálogo y resolución de conflictos por otra vía que no fuera el uso de la fuerza allá donde se creyera que se veía amenazada la seguridad nacional. La Unión Europea, por la razones que ya hemos analizado, y por otras que vamos a tratar en el siguiente apartado, en más de sesenta años de existencia, no ha declarado la guerra a nadie

³⁹² Schmidt, Brian y Williams, Michael, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realist* en *Security Studies*, 17:2, 2008.

³⁹³ Krauthammer, Charles (2005) *The Neoconservative Convergence*, en *Commentary* July–August.
Disponible en: <http://gees.org/documentos/Documen-473.pdf>

y menos a un tipo de actor tan poco tradicional en el sistema internacional, así como difícil de identificar, como el terrorismo.

Para abordar la comparación entre el comportamiento de Estados Unidos y de la UE, vamos a seguir el mismo esquema que hasta ahora. En primer lugar, analizaremos por qué el realismo y el neorrealismo no alcanzan a tener el poder explicativo suficiente para comprender el comportamiento ni de EE.UU. ni de la UE; en segundo lugar, explicaremos los principales elementos del constructivismo que nos sirven de herramientas para la comprensión de dichos comportamientos para, en tercer lugar, analizar cómo a través de la promoción de la democracia se puede apreciar, de manera muy clara, la diferencia en la actuación de ambos actores.

De esta manera, vamos a analizar tres de las diferencias que apreciábamos en la Tabla 1, a saber: el concepto de soberanía, la percepción de amenaza y la promoción de la democracia. Estos tres elementos nos proporcionarán la clave de por qué Estados Unidos y la UE se diferencian también en el tipo de política frente a terceros actores y cómo esto tiene que ver más con la identidad de los actores y la relación de estos con la estructura y no tanto con la posición de ambos en el sistema, lo cual sería quizás un análisis desde un punto de vista neorrealista que, como veremos a continuación, tiene muchas limitaciones para explicarlo.

6.1. Política hegemónica vs. Política de corresponsabilidad

Los autores realistas y neorrealistas, en particular los que hemos elegido en este texto como máximos representantes de estas tendencias, han sido muy críticos con la política exterior del presidente Bush, de claro matiz hegemónico, y sobre todo desde la decisión de atacar a Irak en marzo de 2003³⁹⁴.

³⁹⁴ Walt, S. M. *Alliances in a Unipolar World*, en *World Politics* 61(01), 2009. En otro artículo escrito en conjunto con Mearsheimer el autor afirma que la política hegemónica también se caracteriza por la poca prudencia tan apreciada por los autores realistas desde Morgenthau, véase: Walt, S. y Mearsheimer, J. (2003) *The Unnecessary War* en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0032.pdf>

El presidente Bush resumía muy bien en una frase, que se encuentra en la Estrategia de Seguridad Nacional, el tipo de política que iba a llevar acabo y que los atentados del 11 de septiembre le ofrecieron el escenario perfecto para poderlo legitimar al interior de su país:

*(...) debemos estar preparados para parar a los estados fallidos y sus clientes terroristas antes de que ellos sean capaces de amenazar o utilizar armas de destrucción masiva en contra de Estados Unidos y nuestros aliados y amigos... debemos detener y defendernos contra la amenaza antes de que se desate*³⁹⁵.

Esta frase hace pensar que los tradicionales métodos propuestos por los realistas durante la guerra fría de contención y disuasión no servían para frenar la amenaza que suponían los terroristas y los estados fallidos que, supuestamente, los financiaban y colaboraban en sus actividades. Así, de hecho, lo manifiesta de manera explícita, en la ESN 2002, cuando menciona que “los conceptos tradicionales de disuasión no funcionarían contra un enemigo terrorista cuyas tácticas declaradas son la destrucción gratuita y focalizada de los inocentes; cuyos llamados soldados buscan el martirio en la muerte y cuya protección más fuerte es la falta de Estado”³⁹⁶.

Como los métodos de disuasión y contención no los apreciaban eficaces para combatir el terrorismo, decidieron entonces declararles abiertamente la guerra y, además, optar por una táctica de *preemption*, ya explicada, y que define esta política de carácter hegemónico que se llevó a cabo a nivel global, pero sobre todo en Oriente Medio. Como hemos visto en el apartado anterior, esta política de carácter hegemónico es totalmente incompatible con las normas internacionales, especialmente con las marcadas por la ONU puesto que para EE.UU. prevalece su percepción de amenaza sobre dichas normas.

Pero también es incompatible con la visión realista y neorrealista de lo que debería ser la política exterior de EE.UU., ya que, como veremos a continuación, la política de matiz neoconservador y carácter hegemónico contradice los postulados realistas y neorrealistas que se desarrollaron durante el período de guerra fría, desde Hans Morgenthau hasta Kenneth Waltz y, más adelante, John Mearsheimer.

³⁹⁵ Estrategia de Seguridad Nacional. Febrero de 2002. En: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>

³⁹⁶ *Ibíd.*

Robert Kagan y William Kristol son dos de los principales representantes académicos de la corriente neoconservadora y afirman que “la hegemonía americana es la única defensa segura contra una ruptura de la paz y del orden internacional”³⁹⁷.

Como lo expresan Schmidt y Williams (2008), esta hegemonía americana va en contra del núcleo principal de lo que son las teorías realistas y neorrealistas, es decir, las políticas de equilibrio de poder.

Para los neoconservadores, el equilibrio de poder, o la vuelta a un mundo multipolar es una amenaza directa a los intereses de seguridad americanos y del orden internacional³⁹⁸. Por lo que, como afirma John Mearsheimer, los neoconservadores creen que la política internacional opera bajo la lógica del *bandwagoning*³⁹⁹.

De esta manera, los neoconservadores ven el liderazgo de EE.UU. en el orden internacional como un prerrequisito para la paz en el mundo⁴⁰⁰. Así, la única manera de mantener dicho liderazgo es que los demás estados se suban al vagón de EE.UU. o se les obligue a subir imponiendo lo que ellos creen que es necesario para que dejen de ser una amenaza, a saber, imponer el sistema democrático.

Sin embargo, cualquier realista negaría este comportamiento puesto que, como afirma John Mearsheimer, los realistas creen que si un país intenta hacer valer su hegemonía, los demás no van a bajar los brazos y rendirse, sino que buscaran la manera de defenderse y buscar algún tipo de equilibrio con la potencia amenazante⁴⁰¹.

Los realistas entienden por hegemonía una forma superior de orden internacional y abogan que EE.UU., durante el gobierno de Bush, persiguió la estrategia de primacía para mantener el orden internacional unipolar, lo cual, para estos autores es totalmente irrealista. John

³⁹⁷ Kagan, R. y Kristol, W. *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, en *Foreign Affairs* Jul/Ago, 1996, pp. 23.

³⁹⁸ Schmidt, Brian y Williams, Michael (2008). Ob. Cit.

³⁹⁹ De acuerdo a esta lógica de comportamiento, los estados pequeños, en vez de intentar equilibrar el poder de la potencia, lo que van a hacer es juntar sus fuerzas a la misma. Para reafirmar este argumento, véase: Mearsheimer, J. J. *E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On*, en *International Relations* 19(2): 2005, pp.139-152. Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton. Snyder, 2001, Glenn *Mearsheimer's World –Offensive Realism and the struggle for Security: a Review essay*, en *International Security* 27 (1), 2002, pp. 149-173.

⁴⁰⁰ Schmidt, Brian y Williams, Michael (2008). Ob. Cit.

⁴⁰¹ Mearsheimer, J. J. (2005) Ob. Cit.

Mearsheimer asegura que un orden hegemónico es el más seguro, pero imposible de obtener⁴⁰². Por su parte, Christian Layne afirma que “mantener la hegemonía es autodestruirse porque provocará que los otros estados se equilibren contra EE.UU., y resulte todo en la pérdida de poder relativo americano”⁴⁰³.

Otro autor realista, Stephen Walt, realiza su crítica a los neoconservadores basándose en su teoría de equilibrio de amenazas. El problema es que la amenaza solo la vea EE.UU., puesto que tiene el poder de actuar en solitario y hace que él mismo se convierta en amenaza. La UE declaró que el ataque a Irak suponía una amenaza puesto que el Medio Oriente es una zona muy sensible que se sitúa prácticamente en las fronteras de la UE. No hay que desconocer que muchos de los países situados ahí forman parte de la denominada política de vecindad⁴⁰⁴.

Para Stephen Walt “una alianza (o alineamiento) es un compromiso formal (o informal) para cooperación en seguridad entre dos o más Estados, realizada para aumentar el poder, la seguridad, y/o la influencia de cada miembro”⁴⁰⁵. El gobierno de W. Bush, tras no conseguir el aval de Naciones Unidas, se preocupó por buscar aliados para cumplir sus objetivos intentando convencer a los demás estados que era un bien público, sin embargo, no encontró apoyo de las principales potencias del sistema internacional. Solo encontró apoyo de aquellas que aprovecharon la coyuntura para aliarse con un fin, tomar al máximo provecho de dicha alianza en términos económicos (caso de Colombia) o de seguridad (caso de Polonia o la República Checa que iban a ser los lugares donde se instalaría el famoso escudo antimisiles que Bush pretendía ubicar en Europa).

Estas alianzas, según Walt, corresponden o se forman en torno a una amenaza exterior, en este caso el terrorismo internacional encarnado en la figura de una organización que no se conoce muy bien o en una persona que no se ha podido localizar. Lo que queda claro es que Estados Unidos no estaba buscando una institucionalidad que le permitiera realizar los

⁴⁰² Mearsheimer, J (2001) Ob. Cit.

⁴⁰³ Layne, Christopher, *The Waning of US Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay*, en *International Security*, Vol. 34, 1, Summer, 2009, pp. 148.

⁴⁰⁴ Para más información sobre la percepción de las amenazas y las diferencias entre EE.UU. y la UE ver O’Meyer, Ch. *International Terrorism as a Force of Homogenization? A Constructivism Approach to Understanding Cross-National Threat Perceptions and Responses*, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, 4, December, 2009, pp.647-666.

⁴⁰⁵ Walt, S. M. *Alliances in a Unipolar World*, en *World Politics* 61(01), 2009, pp. 94.

ataques, sino una legitimidad que no encontró y por la que tuvo que recurrir a este tipo de alianzas, puesto que, como el mundo del multilateralismo no correspondió a sus intereses, actuó en el mundo en el que se siente cómodo y en el que aun encuentra aliados, un mundo de estados soberanos que se centra en el interés nacional de cada uno de ellos.

Walt insiste también en un punto en el que vale la pena detenerse. ¿Para qué se realizan las alianzas? El autor nombra a Paul W. Schroeder apuntando que las alianzas sirven como “armas de poder” o “herramientas de manejo de la gran potencia”. Sin duda, la alianza que realizó Estados Unidos para atacar Irak y que promueve en la Estrategia de Seguridad Nacional corresponde a esta segunda función que señalaba Schroeder, puesto que, aunque los otros estados involucrados consigan algún tipo de beneficio, el objetivo principal es el que dicta Estados Unidos y todos trabajan para lograrlo. En este caso, cabe mencionar que, como no se lograron los objetivos como se había previsto, los supuestos “premios” a los aliados tampoco fueron otorgados. Por otra parte, aunque el objetivo seguía vigente, la alianza se fue rompiendo y, en parte, porque dicho objetivo no fue una definición conjunta sino una medida unilateral y, al no tener ningún tipo de institucionalidad, los estados abandonaron paulatinamente la alianza con los cambios de gobierno que se fueron produciendo o porque se vieron sometidos a chantajes por parte de grupos terroristas de resistencia en Irak.

Esto último indica que, como los objetivos y la visión de la realidad no coincidía, la alianza no podía nunca institucionalizarse porque siempre habría ganadores y perdedores dentro de la misma, y no solo ganadores o perdedores como promulgan los institucionalistas cuando explican el marco de cooperación que se debe crear para llevarla a cabo. Para argumentar lo dicho, Walt menciona cómo hacer una alianza más durable. Para que ocurra debe cumplir tres requisitos:

Requisitos para una alianza durable según Walt



Fuente: elaboración propia a partir de Walt⁴⁰⁶.

La alianza del gobierno de Estados Unidos no cumplía ninguna de las tres condiciones. En primer lugar, no fue institucionalizada porque, como se dijo antes, consistió en una medida unilateral; en segundo lugar, aunque la mayoría de aliados eran regímenes liberales, también formaban parte de la alianza estados como Pakistán y Uzbekistán; y, por último, las decisiones las tomaba quien estuviera al mando, y los únicos que asumieron el mando fueron Estados Unidos y Gran Bretaña, puesto que se dividieron la zona de ataque.

Esta manera de realizar alianzas, o como las denominó Donald Rumsfield *coalitions of the willing*, consiste en la política de que el objetivo hace a la alianza y no al revés, que estaría más cerca de la postura de los neoinstitucionalistas. Este tipo de alianzas son un residuo del pasado, son producto de la experiencia bipolar y multipolar que refleja preocupaciones políticas anteriores⁴⁰⁷, por lo que se podría afirmar que, Estados Unidos, aprovechando unas capacidades inmensas, intenta seguir viviendo o actuando en un mundo de equilibrios de poder, cuando lo que se requiere es un liderazgo que contagie a los demás, que es otro mundo muy diferente, puesto que todos los estados apuestan por el desarrollo económico y Estados Unidos y la Unión Europea son, sin duda, sus mayores precursores.

⁴⁰⁶ *Ibíd.*

⁴⁰⁷ *Ibíd.*

Por otra parte, como mencionábamos al principio de este apartado, los neoconservadores y George W. Bush, en particular, declaró que la disuasión y la contención ya no eran tácticas útiles para este nuevo tipo de enemigo. Fisher afirmó que la disuasión era imposible contra los terroristas, no porque fuera teóricamente inaplicable, sino porque EE.UU. estaba muy preocupado por mantener su autoridad moral en el mundo⁴⁰⁸. Sin embargo, John Mearsheimer y Stephen Walt afirmaron todo lo contrario, “la lógica y la evidencia histórica sugieren que una política de vigilancia y contención funcionaría, en este momento y en el caso de que Irak obtenga armas de destrucción masiva”⁴⁰⁹.

Por último, cabría destacar lo que se podría denominar un error de cálculo (por no decir de ignorancia) el hecho de que EE.UU. no pensara en el nacionalismo antes de realizar la invasión a Irak. Morgenthau hace una división del poder de los estados y sitúa el nacionalismo, es decir, la vinculación de los ciudadanos al Estado, como el mayor de esos poderes⁴¹⁰, por lo que resulta bastante paradójico que un país como EE.UU., que en ese momento ensalzó el nacionalismo y patriotismo para justificar cualquier acción, pensara que iba a derrocar el régimen iraquí e imponer otro sistema sin encontrar resistencia por parte de los ciudadanos que, agotados de un dictador, no iban a soportar que alguien de fuera les impusiera algo.

Hemos demostrado a partir de algunas de las numerosas manifestaciones en contra de la política exterior de George W. Bush, que dichas corrientes teóricas nos pueden comprobar que su política exterior no corresponde a sus dictámenes y, por tanto, no pueden explicar por qué se produce y qué es lo que la causa. Esta teoría es una especie de catecismo de cómo debe actuar un Estado, pero no nos explica por qué los estados actúan de otra manera. Dicho de otro modo, los realistas y neorrealistas nos explican cómo deben actuar los estados pero su teoría tiene muchas limitaciones para explicarnos por qué los estados, actúan como en realidad lo hacen.

⁴⁰⁸ Fisher, Uri, *Deterrence, Terrorism, and American Values*, en *American Security Affairs*, Vol. III, No. 1, February, 2007.

⁴⁰⁹ Walt, S. y Mearsheimer, J. (2003) *The Unnecessary War*, disponible en: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0032.pdf>

⁴¹⁰ Para Morgenthau, el poder se divide entre lo material y lo inmaterial, siendo este último el más influyente en una nación. Para este autor, también hay diferentes maneras de ejercerlo, desde lo psicológico hasta la guerra. Véase: Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, quinta edición, New York: Alfred A. Knopf, 1978.

Por otra parte, los neorrealistas también tienen dificultad en explicar el comportamiento de la UE. Estos autores comparten que “los asuntos de política exterior de la UE estarán basados en relaciones de poder entre los estados miembros”⁴¹¹. Así, la política exterior y de seguridad común será un campo de batalla entre los estados miembros de la UE. Sin embargo, esto no sería la realidad en el caso de la invasión a Irak y el apoyo a la política de EE.UU. El hecho de que no se produjera un consenso y una posición común frente a la invasión tuvo más que ver con las presiones de EE.UU. a sus aliados tradicionales como Gran Bretaña, así como con la recién estrenada entrada a la OTAN de los países del este de Europa que apoyaron a EE.UU. porque, sin duda, se sienten más protegidos por este que por la UE. Estos países seguían pensando en términos de la guerra fría y su mayor aliado ahora era EE.UU., el vencedor de la misma, y apoyaron todos los proyectos que el gobierno de Bush propuso dentro de su política exterior de carácter hegemónico. El más destacado de ellos fue la anunciada instalación del escudo antimisiles (que formaba parte de la estrategia de *preemption*) en Polonia y la República Checa.

Condoleezza Rice estableció, durante la campaña a la presidencia, unas prioridades en materia de política exterior que consistían en “un ejército listo para asegurar el poder estadounidense, promover el crecimiento económico y la apertura política, afrontar a los regímenes hostiles y tratar con Beijing y Moscú”⁴¹². En estas prioridades nunca aparece la palabra cooperación, por lo que desde un principio se vislumbró ese unilateralismo al que habíamos hecho referencia.

Una de las grandes críticas que se realizaron al gobierno de Bill Clinton por aquellos que más adelante entrarían a formar parte de la nueva administración, fue el poco compromiso de Estados Unidos en el mundo, ya que no había intentado expandir su democracia ni había fortalecido su maquinaria militar en el exterior, permitiendo que personajes como Saddam Hussein siguieran en el poder a pesar de las sanciones que se le habían impuesto en el marco de la Organización de Naciones Unidas, consecuencia de la llamada primera guerra del golfo.

⁴¹¹ Galariotis, Ioannis F. *The Theoretical and Empirical Application of Social Constructivism in EU's Foreign and Security Policy* en *Cyprus Center of European and International Affairs*, Paper No. 2008 – 04. 2008, pp. 20.

⁴¹² Rice, C. *Promoting the National Interest*, en *Foreign Affairs* January/February, 2000.

Así, la administración de George W. Bush apreciaba un mundo en el que Estados Unidos estaba perdiendo su posición dominante, incluso llegando a denominar a los primeros años de posguerra fría “la década perdida”. El gobierno de W. Bush veía así un mundo lleno de amenazas que afectaban directamente sus intereses (nacionales y particulares) por lo que, como ya se dijo, el presidente impuso visiones del mundo para justificar de esta manera su política exterior⁴¹³. Por esta razón, Dick Cheney, vicepresidente de Estados Unidos, haría alusión a que Estados Unidos necesitaba estar más comprometido de lo que ha estado y tomar parte activa para dar forma al mundo, pero no formar relaciones con otras potencias; mientras que Paul Wolfowitz, declaraba que Estados Unidos debería actuar para prevenir la emergencia del desafío de otra gran potencia⁴¹⁴.

Estas dos declaraciones muestran con claridad en qué mundo vivía Estados Unidos: un mundo con una estructura unipolar donde, además, el único polo es responsable de lograr que los demás se conviertan en lo que él mismo desea, aumentando o incrementando su poder relativo para que no haya posibilidad de que ninguna potencia pueda hacer frente algún día a Estados Unidos.

Lo que interesa para este análisis, desde el punto de vista del neoinstitucionalismo, es ese sentido de compromiso o responsabilidad que cabría mejor entender cómo, la mejor manera de obtener ganancias en el sistema internacional, intentando que todo aquel al que se le considera enemigo quede subyugado o dependiente de Estados Unidos. Además, conseguirlo a través de un poder militar que no tiene parangón en el concierto internacional.

Por este motivo, y al sentirse superior a las demás potencias del sistema internacional, Estados Unidos no iba a permitir que sus objetivos se vieran maniatados por instituciones internacionales en las cuales, si participaba, tendría que negociar cómo alcanzarlos ya que “si potenciales hegemones están atrapados por alianzas será menos probable que opten por el camino de la expansión. No pueden convencer a sus aliados que tal camino es legítimo y los aliados pueden desertar si insisten”⁴¹⁵. Finkelstein afirma que durante la conformación

⁴¹³ Desch, M. C. *America's Liberal Illiberalism*, en *International Security* Vol. 32(3): 2007/08, pp. 7 - 43.

⁴¹⁴ Rosecrance, R. N. *War and Peace*, en *World Politics* Vol. 55(October), 2002.

⁴¹⁵ *Ibidem*.

de Naciones Unidas “EE.UU., sin lugar a ninguna duda, dio prioridad a la seguridad y paz internacional. No postuló la adherencia a la ley internacional como necesaria para la paz y seguridad. EE.UU. tomó la iniciativa para guiar la Carta en la dirección opuesta. Paz y seguridad eran prerequisites al imperio de la ley”⁴¹⁶.

Para la UE “la negociación institucional produce y reproduce un marco normativo que permea los procesos de toma de decisión internacional y domésticos”⁴¹⁷, por lo que el marco normativo no es causa directa del comportamiento sino que da forma al clima en donde se toman las decisiones, al mismo tiempo que da forma a los agentes que las toman. El institucionalismo se quedaría en la explicación de cómo las normas o instituciones internacionales influyen en el comportamiento de los estados.

Ni el neorrealismo ni el institucionalismo pueden explicar el comportamiento de EE.UU. basado en su táctica o estrategia hegemónica de *preemption* y promoción de la democracia. También son limitadas para explicar las políticas de corresponsabilidad de la UE basadas en relaciones de igualdad entre las regiones y enmarcadas en acuerdos estables y negociados y no en medidas unilaterales como las norteamericanas, como la denominada *Millenium Challenge Account*⁴¹⁸.

Estas limitaciones consisten principalmente en que, para estos teóricos, las identidades e intereses vienen definidos exógenamente, lo cual hasta ahora se ha demostrado que no es cierto. Por otra parte, las aproximaciones racionalistas pueden llegar a ser ahistóricas,

⁴¹⁶ Finkelstein, Lawrence S. *The Rule of Law, the US and the UN: An Ambiguous Record* en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 300.

⁴¹⁷ Johnstone, Ian, *US-UN Relations After Iraq: The End of the World (Order) As We Know It?* En *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 815.

⁴¹⁸ La *Millenium Challenge Account* fue una iniciativa de George W. Bush para otorgar ayuda a los países que cumplieran una serie de requisitos que EE.UU. establecía (16 en concreto) que se dividían en tres grupos: buena gobernanza, salud y bienestar y economías abiertas, y que tenían más que ver con el interés nacional de EE.UU. que con los problemas que acaecían a dichos países. Esta iniciativa fue aprobada en marzo de 2002 y en mayo del mismo año 16 países fueron elegidos, la mayoría de África Subsahariana, con el objetivo estratégico de frenar el terrorismo y no permitir su expansión. Esta ha sido también la razón principal por la que nadie ha intentado desestabilizar la zona del norte de África retirando a los dirigentes autocráticos que gobiernan esos países. Véase: Aosey, Nancy A., and McClymont, Mary E. *The Millennium Challenge Account: A Policy Paper from InterAction*. Washington, D.C.: InterAction, May 24, 2002. Birdsall, Nancy, Ruth Levine, Sarah Lucas and Sonal Shah. *On Eligibility Criteria for the Millennium Challenge Account*. Washington, D.C.: Center for Global Development, September 12, 2002. Bush, George W. *President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations. Remarks by the President on Global Development*. Washington, D.C.: March 14, 2002. Bush, George W. *President Outlines U.S. Plan to Help World's Poor. Remarks by the President at United Nations Financing for Development Conference*. Monterrey, Mexico, March 22, 2002.

apolíticas y asociales, sin embargo, la historia, la política y las relaciones con los demás actores son las que definen la identidad del actor y esta, a su vez, los intereses del mismo. Por lo que, a partir del siguiente apartado, vamos a demostrar que el comportamiento hegemónico de EE.UU. y la política de corresponsabilidad de la UE están relacionadas con la identidad de cada uno de los actores, en este caso vamos a excluir la variable del contexto internacional, es decir, del cambio en la estructura, porque creemos que no influye de manera tan determinante en estas características que se analizan en este apartado.

Por lo tanto, si la explicación de la política hegemónica de EE.UU. y la política de corresponsabilidad de la UE están definidas por la identidad de los actores, podremos concluir que las diferencias que se aprecian se deben a esa naturaleza distinta de los actores así como al diferente desarrollo y transformación en la identidad de los mismos. Además, por último, concluiremos que esta política llevada a cabo por ambos actores, debido a que está causada por la identidad de los mismos, no es algo novedoso, sino que viene de la naturaleza política de los actores y de su desarrollo a partir de sus relaciones con los demás, es decir, han sido producto de una construcción social que ha derivado en caminos muy diferentes.

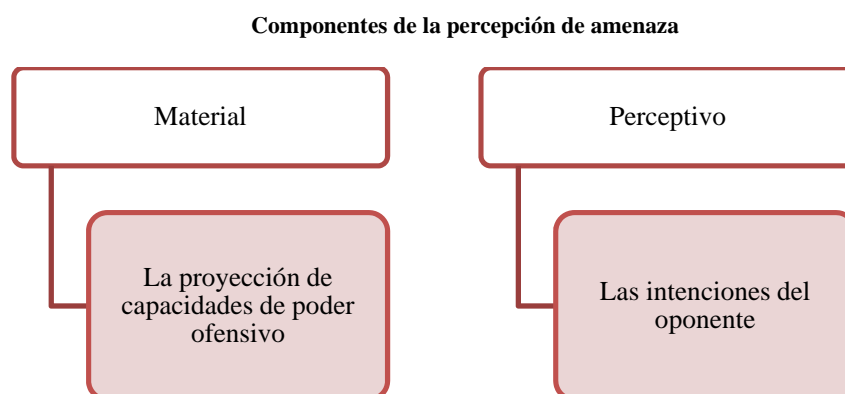
6.2. El constructivismo y sus herramientas para explicar el comportamiento de EE.UU. y de la UE

Para poder explicar el carácter hegemónico de la política exterior de EE.UU. llevada a cabo por el gobierno de George W. Bush y la política de corresponsabilidad de la UE vamos a recurrir al concepto de identidad, definido en el marco teórico y ampliado por una clasificación que realiza Barry Buzan de dicho concepto, para poder explicar el comportamiento de los actores internacionales.

Partimos de la premisa de que ambos actores tienen los mismos intereses, es decir, el mantenimiento de su posición en el sistema y un orden internacional estable. Para los autores constructivistas, el interés de los actores está determinado por las identidades de los mismos, por lo que, si comparten unos intereses pero difieren en el comportamiento, esto

quiere decir que diferentes identidades generan un mismo interés, sin embargo, generan comportamientos distintos. Así, la variable dependiente de la identidad es la que va a definir cuáles con las verdaderas causas que llevan a que EE.UU. y la UE lleven a cabo una política exterior tan diferente frente a las mismas amenazas.

Benjamin Miller afirma que la percepción de amenaza tiene dos componentes:



Fuente: elaboración propia a partir de Miller⁴¹⁹

Que un actor se comporte de una manera y otra depende de cómo percibe a su oponente y, según el autor, se presume que este comportamiento está guiado por el comportamiento del rival⁴²⁰. Nosotros comprobaremos que el comportamiento del actor no está determinado por el comportamiento del rival, sino que, en mayor proporción, por la identidad del actor que proyectará en su política exterior aquello que es independiente del comportamiento del supuesto rival. Así, la convicción de la identidad del gobierno de Bush, de ser la única potencia hegemónica del sistema, hace que este se perciba constantemente amenazado, puesto que sus enemigos querrán destruir lo que a él le hace grande, en este caso, su sistema de libertad. Schmidt y Williams lo afirman mencionando que el excepcionalismo y universalismo de EE.UU. (características de la política hegemónica que se analizarán en el siguiente capítulo), provocan que haya un constante miedo a que el orden político liberal americano esté en riesgo de destrucción no solo por las acciones de enemigos externos, sino también a través del declive político interno⁴²¹.

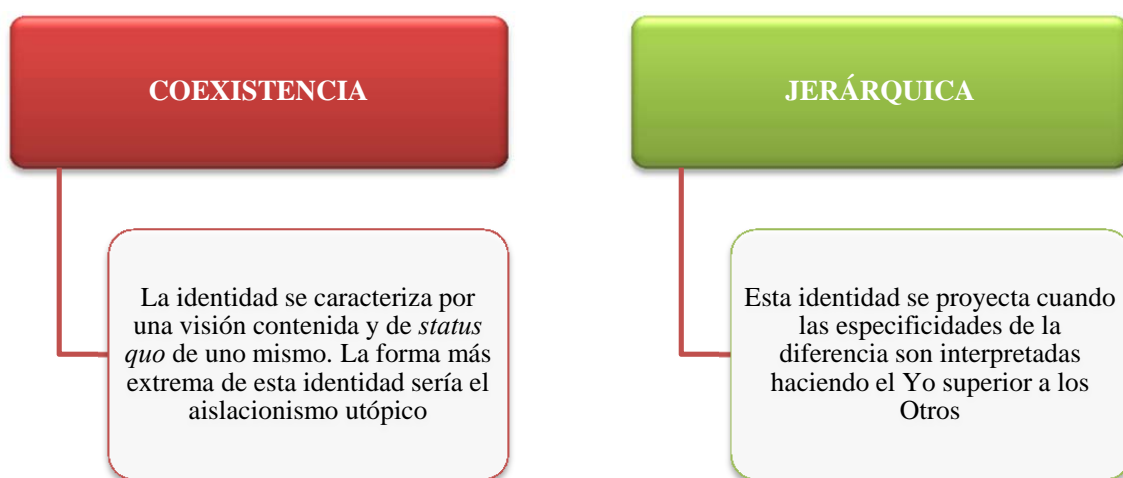
⁴¹⁹ Miller, Benjamin, *Explaining Changes in US Grand Strategy: 9/11, The Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq* en *Security Studies*, 19:1, 2010.

⁴²⁰ Ibidem.

⁴²¹ Schmidt, Brian y Williams, Michael, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realist*, en *Security Studies*, 17:2, 2008, pp. 191-220.

Barry Buzan menciona diferentes tipos de identidad: exclusiva e inclusiva. La forma exclusiva de identidad enfatiza la diferencia entre un grupo de gente que la comparte y los otros. Las identidades inclusivas actúan estableciendo unos criterios que pueden ser adquiridos mediante un acto de voluntad y, en principio, están abiertos a cualquiera que adquiera las características necesarias⁴²².

Las formas exclusivas de identidad pueden jugar un papel en las relaciones internacionales de dos maneras básicas:



Fuente: elaboración propia a partir de Buzan⁴²³

Las formas inclusivas también ofrecen una elección entre buenos y malos resultados de proyectar estas identidades. En la medida que se proyecte de manera universal, creará una estructura social de enemistad con identidades proyectadas como exclusivas imperialistas⁴²⁴. Así, si clasificáramos a EE.UU. y a la UE dentro de esta tipología de identidades que proyectan, la Doctrina Bush, caracterizada como política hegemónica, quedaría clasificada dentro de una identidad universalista imperial utilizando la superioridad militar para forzar a acoger su modelo a lo largo del mundo.

Como hemos mencionado, tanto la exclusiva jerárquica como la inclusiva universalista crean una estructura social de enemistad, aunque ha habido momentos históricos en los que

⁴²² Buzan, Barry (2004) Ob Cit.

⁴²³ Ibídem.

⁴²⁴ Ibídem.

EE.UU. se ha proyectado a través de una identidad exclusiva jerárquica⁴²⁵, el EE.UU. del gobierno de George W. Bush se podría incluir dentro de la proyección de una identidad inclusiva universalista y jerárquica, puesto que, reconocida su superioridad material y el carácter de misión que le dan a su política exterior, también es posible formar parte de ellos a través de la táctica que el gobierno puso en marcha y que hemos analizado anteriormente, el *bandwagoning*.

Por su parte, la UE proyecta una identidad completamente diferente, la cual podríamos calificar de inclusiva, pero no de carácter universal, puesto que pertenecer a la UE es una cuestión, además de política, económica, cultural y territorial. Esta ha sido el tipo de identidad que ha mostrado la UE desde que se creó, cuando se expresó de manera explícita en la Declaración Schuman que esta unión estaba abierta a todos los que cumplieran los requisitos mencionados antes, y que se ha ido materializando a lo largo de su historia hasta completar veintisiete estados miembros en 2007 y próximamente, en junio de 2013, con la entrada de Croacia, se llegará a veintiocho.

Este carácter inclusivo está proyectado, como mencionábamos, a los estados pertenecientes al continente europeo, puesto que son los únicos que pueden formar parte de la UE. Sin embargo, en la proyección exterior de la UE podríamos hablar de una identidad exclusiva de coexistencia, a través de la cual busca el derecho a mantenerse y proyectarse sin crearse enemigos, respetando el principio de soberanía, el mutuo reconocimiento y la no intervención mientras se cumplan con las normas establecidas en el escenario internacional.

Por tanto, aunque EE.UU. y la UE puedan coincidir en el interés de mantener un orden internacional estable, y en las amenazas que deben afrontar, la proyección de identidades diferentes, que nos dan la clave de quiénes somos, pero sobre todo nos dice quiénes son los otros, provoca que se comporten de manera muy diferente.

Estas identidades han sido fruto de una construcción social, “el mundo social es un mundo de conciencia humana: de pensamientos y creencias, de ideas y conceptos, de lenguas y discursos, de signos, de señales y entendimientos entre seres humanos, especialmente

⁴²⁵ Fernández de Castro, R. y Blackmore, H. (cord.) *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.

grupos de seres humanos, tales como estados y naciones”⁴²⁶. Estos actores son una construcción intersubjetiva que hace que se tenga un sentido de pertenencia y una percepción colectiva de que ese actor es una parte diferente del sistema internacional con conciencia sobre las características específicas que son resultado de la naturaleza intersubjetiva de la realidad⁴²⁷.

La hegemonía de EE.UU. en el escenario internacional, además de ser una realidad objetiva material, es una construcción social intersubjetiva que hace que EE.UU. se sienta por encima de los demás, lo que le permite actuar con la libertad requerida para poder proyectarse tal y como se ve y, al mismo tiempo, percibir peligros o amenazas que solo alguien que se piensa superior puede apreciar. Mientras que la UE se ha construido a partir del fracaso de proyecciones de formas de identidades exclusivas jerárquicas que les llevaron a los mayores desastres humanitarios de la historia. De esta manera, decidieron apostar por una construcción social inclusiva y basada en la integración de todos los actores, con base en el principio de igualdad, lanzándose de esa misma manera hacia el exterior. Por tanto, al proyectarse sin crear enemigos o rivales, las amenazas se perciben también de manera diferente y, como consecuencia, se actúa de modo diferente⁴²⁸.

Teniendo en cuenta que la identidad es el factor clave para analizar el comportamiento hegemónico de EE.UU. y la política de corresponsabilidad de la UE, a continuación vamos a analizar dos realidades que se han producido en el escenario internacional: la securitización, y la promoción de la democracia, para comprobar que esta identidad es la que ha influido en que estas dos situaciones se den. Sin embargo, ahora sí vamos a incluir otro elemento del constructivismo que nos va a ayudar a analizar estos comportamientos, la relación agente - estructura, ya que es esta relación la que va a determinar la identidad y, por tanto, los intereses de los actores en cuestión.

⁴²⁶ Jackson, Robert y Sorensen, Goerg, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, segunda edición, New York, Oxford University Press, 2003, pp 254.

⁴²⁷ Galariotis, Ioannis F. *The Theoretical and Empirical Application of Social Constructivism in EU's Foreign and Security Policy* en *Cyprus Center of European and International Affairs*, Paper No. 2008 – 04, 2008.

⁴²⁸ Para profundizar en el aspecto de las percepciones de amenaza, véase: Singer, David J. *Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma*, en *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 2, No. 1, Studies on Attitudes and Communication (Mar.), 1958, pp. 90-105. Jung, Heon Joo, *The Rise and Fall of Anti-American Sentiment in South Korea: Deconstructing Hegemonic Ideas and Threat Perception*, en *Asian Survey*, Vol. 50, No. 5, September/October, 2010, pp. 946-964. Jervis, R. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton NJ: Princeton University Press, 1976.

6.3. Securitización, soberanía y promoción de la democracia.

Estos tres temas de la agenda exterior de EE.UU. y de la UE han estado presentes, sobre todo después de los atentados del 11 de septiembre de 2001. En cada uno de ellos, tanto EE.UU. como la UE se han comportado de manera diferente, así, vamos a mencionar cuáles han sido esas diferencias y vamos a corroborar que dichas diferencias son debidas a la identidad construida por cada uno de los agentes, teniendo en cuenta que los significados colectivos dan forma a la identidad e intereses de los actores y los patrones de comportamiento son un conjunto estable de dichas identidades e intereses. Estas identidades e intereses son fruto de las prácticas en el proceso de interacción y no formadas *a priori* de dicha interacción⁴²⁹.

También hay que tener en cuenta que la mutua constitución de agentes y estructuras es la aproximación teórica clave para abrir “la caja negra” de la formación de identidades e intereses. Es decir, las identidades e intereses emergen de la interacción entre agentes y estructuras, y son endógenas a este proceso. Esto quiere decir que la estructura del sistema internacional que se viene construyendo desde que EE.UU. se ha inmerso en ella, ha provocado que este agente adquiera una identidad que se ha construido a través de las relaciones con los demás agentes. Por otra parte, la UE también ha participado en la construcción de una estructura que le ha permitido interactuar con otros agentes y, en ese proceso, ha construido una identidad completamente diferente de la de EE.UU.

6.3.1. Securitización

El interés de EE.UU., así como el de la UE es, en primer lugar, mantener la seguridad de ambos actores. En el sistema internacional sigue habiendo amenazas que pueden violar la

⁴²⁹ Wendt, A. *Anarchy is what the states make of it: The Social Construction of Power Politics*, en *International Organization* 46(2), 1992, pp. 393 – 394. Véase también: Ginsberg, Roy H. y Smith, Michael E. *Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact in Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford: Oxford University Press, 2007.

seguridad de los actores y sigue sin haber un garante por encima de ellos, por lo tanto, los estados y, en este caso, la UE han de ser los garantes de la seguridad de ellos mismos como organizaciones político sociales.

Pero un agente no tiene un único interés, así EE.UU., bajo el gobierno Bush, apreció una amenaza y el interés nacional de seguridad de EE.UU. se concretó en la eliminación de dicha amenaza, que determinaron que provenía de los estados fallidos que se convertían en el caldo de cultivo de los terroristas. Cada vez que EE.UU. ha visto amenazada su seguridad ha intervenido (primera y segunda guerras mundiales) como garante de la seguridad internacional en general⁴³⁰. Esta estructura hostil y las intervenciones de EE.UU. han dado fruto a una identidad que se ha relacionado con que EE.UU. se convirtiera en el policía, salvador o como se quiera denominar, hasta llegar a las palabras de Madeleine Albright de que EE.UU. era “la nación indispensable”.

Este patrón de comportamiento lleva a que, cuando EE.UU. se siente amenazado, intente por la vía en la que se siente claramente superior, es decir, la militar, abordar el problema. La manera más fácil de lograrlo es intentando evitar los impedimentos internos para poder actuar en el exterior. Esto lo logra haciendo ver al Senado y a la Cámara que realmente se enfrentan a un problema de seguridad, por lo que se le otorga al presidente una mayor libertad para actuar. Todos los presidentes que han declarado una guerra o han utilizado la fuerza, lo han hecho sin previa autorización del Congreso (es el encargado de ello) y después lo han consultado para aprobar dicha decisión.

De cara al exterior, como habíamos visto en el capítulo cinco, EE.UU. no reconoce ninguna entidad superior al Estado en las relaciones internacionales por lo que, si está en juego su seguridad, acudirá a cualquier medio para poder atajar dicha amenaza. “El problema de estado fracasado, que previamente se había contemplado, en gran parte, como una cuestión humanitaria y de derechos humanos, cobró de súbito una importante dimensión de

⁴³⁰ “Yo pienso que todos nosotros comprendemos que ha llegado el día en que la Democracia está sufriendo su última prueba. El Viejo Mundo simplemente está sufriendo ahora un rechazo obscuro del principio de democracia (...). Éste es un tiempo en el que la Democracia debe demostrar su pureza y su poder espiritual para prevalecer. Es ciertamente el destino manifiesto de los Estados Unidos, realizar el esfuerzo por hacer que este espíritu prevalezca” (Wilson W. 1920 Mensaje al Congreso).

seguridad”⁴³¹. Como la amenaza eran los estados fracasados que supuestamente cobijaban a los terroristas, EE.UU. aprovechó la oportunidad para globalizar la amenaza y securitizar el entorno internacional haciendo un llamado a la Guerra contra el Terror y “obligando” a los demás estados a posicionarse, “o están con nosotros o contra nosotros”, es decir, no podía haber puntos medios en esa guerra.

Por tanto, asumiendo una identidad ya labrada desde su participación en la IGM, EE.UU. también creó una estructura del escenario internacional en la que había que combatir un enemigo común, el terrorismo, y la única manera de vencerlo era a través del uso de la fuerza para derrocar aquellos regímenes hostiles a EE.UU. De ahí en adelante, todas las políticas llevadas a cabo con terceros países, estaban vinculadas con la securitización provocada por la percepción de amenaza de EE.UU. que la generalizó a todo el sistema internacional⁴³². En palabras de K. J. Holsti⁴³³, la política hegemónica de EE.UU. es fruto de la universalización de las amenazas. Es decir, fruto de la identidad de EE.UU. que es consecuencia de la relación de este con la estructura que ayudó a construir. Este proceso de construcción mutua de agente-estructura crea o se convierte en la causa del comportamiento de EE.UU.

Esta percepción de amenaza fue sumamente exagerada en la medida que Condolizza Rice afirmó que incluso la sospecha de que ciertos actores busquen armas de destrucción masiva justifica la acción militar⁴³⁴. Así, el ataque terrorista del 11 de septiembre dio la oportunidad de securitizar la estructura internacional y establecer patrones de comportamiento americanos que no se veían desde la guerra fría, con el ánimo de controlar y eliminar a los malos antes de que estos pudieran golpear América⁴³⁵.

La UE, sin embargo, consideró este comportamiento una amenaza a la seguridad internacional puesto que, si un Estado se siente con la libertad de actuar y, además, tiene las

⁴³¹ Fukuyama, Francis (2004) Ob Cit. Pp. 141.

⁴³² El Plan Colombia se reanudó a partir de 2002, convirtiendo a Colombia en el tercer mayor recipiente de ayuda después de Israel y Egipto, esto ocurrió por la alianza entre Colombia y Estados Unidos ya que aquel se puso en favor de la Guerra contra el Terror debido a su situación interna y a la retórica del presidente Álvaro Uribe de considerar a los movimientos guerrilleros como terroristas.

⁴³³ Holsti, Kal J. *Exceptionalism in American Foreign Policy: Is It Exceptional?* en *European Journal of International Relations*, November, 2010.

⁴³⁴ *Ibíd.*

⁴³⁵ *Ibíd.*

capacidades para hacerlo, el escenario internacional se volverá hostil frente a dicho Estado, en este caso, EE.UU., considerado el principal aliado de la UE. De hecho, la respuesta a la política hegemónica de EE.UU., avalada por diversos estados miembros de la UE, no tardó en aparecer en forma de atentados en Madrid en marzo de 2004 y en Londres en julio de 2005. Hay que recordar que tanto España como Gran Bretaña apoyaron la estrategia de EE.UU., así como la invasión a Irak.

Sin embargo, la UE, aun siendo víctima de atentados terroristas, intentó abordar el problema de manera diferente a como lo hizo EE.UU. Mencionábamos anteriormente, la seguridad de la Unión forma parte del interés general de la UE. Sin embargo, “la mayoría de los europeos entienden que el propósito de la Unión Europea sobrepasa totalmente la política del poder. Por tanto, el continente que inventó la idea misma del Estado moderno en torno a un poder centralizado y la capacidad de desplegar la fuerza militar ha suprimido de su identidad el propio núcleo de la estabilidad”⁴³⁶. Katzenstein afirma que la identidad europea se construyó en torno a una especie de proyecto anti soberanía.

Así, los europeos, formando parte de la UE no se ven amenazados de la misma manera que EE.UU. puesto que no se identifican con ningún poder hegemónico al cual el resto del mundo le quiera atacar, como sí lo hace EE.UU. Sino que la UE se ve como una parte del mundo que ha de jugar un rol integrador y compartir las responsabilidades de las amenazas que acechan el escenario internacional y por eso clama que sus objetivos en materia de política exterior, sean más extensos que la propia seguridad. Tenemos que sus objetivos (y por tanto intereses) son los siguientes:

- La salvaguardia de los valores comunes, intereses fundamentales, independencia e integridad de la Unión de conformidad con el principio de la Carta de Naciones Unidas.
- Fortalecer la seguridad de la Unión en todas sus maneras.
- Preservar la paz y mantener la seguridad internacional acorde con los principios de la Carta de Naciones Unidas, así como el principio del Acta Final de Helsinki y los objetos de la Carta de París, incluyendo aquellos sobre fronteras externas.

⁴³⁶ Fukuyama (2004) Ob. Cit. Pp.165-166.

- Promover la cooperación internacional.
- Desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho, y respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De esta manera, se puede ver que los objetivos (intereses) de la Unión tienen que ver con su independencia y seguridad (uno de ellos), pero el resto forma parte de la doctrina de la política de responsabilidad, que la UE la toma como la responsabilidad ante la globalización, en donde puede aportar para una mejor gobernanza mundial, es decir, se trata no solo del interés en lo que necesita, sino también en lo que puede aportar. Cuando se habla de corresponsabilidad es que la UE también cree que todos deben aportar dentro de un marco legal internacional.

Esta manera de proyectarse de la UE, también tiene que ver con la identidad de la misma, la cual fue definida en 1973 a través de la Declaración de Copenhague⁴³⁷:

La Europa de los Nueve es consciente de los deberes internacionales que su unificación la impone. Esta ni es dirigida contra nadie ni inspirada por ninguna voluntad de dominio. Al contrario, los Nueve están convencidos de que su unión será benéfica para la comunidad internacional entera, constituyendo un elemento de equilibrio y un polo de cooperación con todas las naciones cualesquiera que sean su dimensión, su cultura y su sistema social

Este párrafo nos da una idea de cómo se diferencia la UE de EE.UU. en cuanto a su identidad, en lo que concierne a su formación como en las relaciones con los demás, así como la intención de crear una estructura internacional en la que la cooperación sea la regla y la forma de manejar los conflictos. En un entorno de guerra fría, en el que la securitización de la política internacional era irremediable, la UE intenta cambiar ese entorno conforme a su identidad, a través de la doctrina de la responsabilidad que no tiene el matiz estratégico de las políticas llevadas a cabo por EE.UU. y se alimentan más de ese carácter solidario que impregna el proceso de integración europeo. Romano Prodi reafirmó esto declarando que:

“Europa debe reforzar también su papel de socio solidario de los países en desarrollo y concentrar su acción en la lucha contra la pobreza. La proyección mundial de nuestros

⁴³⁷ *Declaración sobre la Identidad Europea* (1973) Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague, 14 – 15 diciembre.

valores esenciales y nuestro objeto de desarrollo sostenible deben traducirse en una fuente solidaria, apoyada con una política comercial que exprese nuestro compromiso con nuestros intereses compartidos”⁴³⁸.

No cabe duda que esta proyección de la UE hacia el exterior proviene de cómo la Unión se ha conformado. Jacques Delors en este sentido afirma que “lo que puede ser hecho a nivel de una gran región del mundo puede contribuir, más o menos, al establecimiento de un conjunto de reglas y prácticas (patrones de comportamiento) destinadas a hacer nuestro planeta más habitable, más pacífico y a hacer su desarrollo más sostenible”⁴³⁹

La UE se proyecta como lo que es, una potencia civil capaz de influir en el cambio de las dinámicas internacionales, sin crear víctimas y culpables, sino haciendo asumir a cada uno su parte de responsabilidad, estableciendo un marco legal que todos deben comprometerse a cumplir. Sin embargo, aún no es fácil que la UE, teniendo la capacidad, se proyecte como una potencia militar que, como vimos al analizar la EES, tiene importancia y es requerida por la opinión pública europea, pero los estados europeos aún no se sienten preparados para atribuir esa competencia a la UE, en parte porque el entorno internacional tampoco lo permite⁴⁴⁰. El entorno de securitización fue creado por EE.UU. al alarmar de un enemigo que no se podía vencer de manera rápida sino que sería “una larga contienda”⁴⁴¹.

Aunque EE.UU. y la UE perciban las mismas amenazas y compartan intereses, la identidad de cada actor (que tiene relación con su naturaleza política) así como los cambios lentos que se producen en la estructura, son los que causan que el comportamiento de cada uno de los actores difiera. Esto se puede observar al analizar dos conceptos que forman parte de lo que son cada uno de los actores y de su agenda exterior: la soberanía y la promoción de la democracia.

⁴³⁸ Aldecoa Luzárraga, Francisco *La nueva política de responsabilidad y su dimensión ética*, en *Revista de Filosofía*, II, No. 6, septiembre, 2006.

⁴³⁹ *Ibidem*.

⁴⁴⁰ Para que esto ocurra también debe haber pleno conocimiento por parte de los demás actores del sistema de lo que es y lo que supone la UE como actor internacional, y algunos países siguen prefiriendo negociar de manera individual que en bloque con la Unión. Por tanto, es la UE la que debe hacer esfuerzos porque cada vez sea más visible que es ella y no los estados miembros la que debe estar encargada de las relaciones exteriores de Europa. Sin embargo, esto es complicado en zonas sobre todo conflictivas del planeta, donde los países miembros de la UE tienen visiones diferentes de esos conflictos. Como ejemplo se puede mostrar las divisiones en el seno de la Unión con respecto al estatus de Palestina en la ONU, no reconocida por todos los miembros, así como el hecho de que no todos los miembros de la UE han reconocido a Kosovo como un Estado independiente.

⁴⁴¹ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

6.3.2. La soberanía

Francis Fukuyama afirma que la “soberanía y el Estado-nación, piedras angulares del sistema de Westfalia, han sido erosionados de hecho y atacados por principio porque, con frecuencia, lo que acontece dentro de los estados – es decir, en su gobernanza interna– influye en gran medida a otros miembros del sistema internacional”⁴⁴².

A continuación, en un apartado de su libro que titula *El Nuevo Imperio*, afirma que “la lógica de la política exterior desde el 11-S está desembocando en una situación en la que, o bien se asume la responsabilidad de la gobernanza en los estados débiles, o bien deja el problema en manos de la comunidad internacional”⁴⁴³. Sin duda, el gobierno Bush, optó por la primera opción (la segunda ya quedó claramente analizada en el capítulo 5), algo que no era nuevo, puesto que, durante la guerra fría se actuó de esta manera cuando se temía que el comunismo pudiera invadir parte de la parcela dominada por EE.UU. La diferencia era que, en esa época, se hacía bajo lógicas de equilibrio de poder, mientras que en la actualidad, se realizó bajo las lógicas de imponer un sistema de gobierno en los países que ellos perciben como amenazas a su seguridad.

Sin embargo, tras el final de la guerra fría, las dinámicas internacionales se dejaron de guiar por el enfrentamiento bipolar para empezar a preocuparse más en el bienestar de los ciudadanos los cuales debían vivir en un mundo donde tuvieran garantizados los derechos humanos. Así, “la soberanía y, por tanto, la legitimidad no se podían seguir concediendo automáticamente al poseedor de facto del poder de un país”⁴⁴⁴.

Durante la administración Bush, y al aparecer un nuevo enemigo global, ese derecho a intervenir o esa libertad que EE.UU. reclama en favor de su seguridad nacional volvió a aparecer como en los tiempos de la guerra fría, y es por eso que se creó ese escenario o estructura hostil y maniquea que le permite violar las normas internacionales sobre la intervención militar contra otro país, incluso en supuestos no permitidos por el cap. VII de la ONU.

Según Hans Morgenthau, para EE.UU.:

⁴⁴² Fukuyama, Francis (2004) Ob. Cit. Pp. 139.

⁴⁴³ Ibíd. Pp. 141

⁴⁴⁴ Ibíd. Pp. 145.

*“los conflictos entre naciones democráticas y no democráticas deben ser concebidos no como una lucha por ventajas mutuas en términos de poder sino principalmente como una competencia entre el bien y el mal, que solo puede finalizar con el completo triunfo del bien y con el mal siendo expulsado de la faz de la tierra”*⁴⁴⁵.

Es decir, la soberanía de los estados, según EE.UU. debe ser respetada siempre y cuando ellos no perciban que amenazan a su seguridad, no obstante, su libertad de Estado soberano que solo debe responder ante sus ciudadanos, puesto que no hay nada por encima del Estado, debe ser respetada y, además, legitimada por los demás, ya que se supone que lo hacen no solo por su seguridad sino también por el bien de la humanidad.

Robert Kagan y William Kristol afirman que “una política exterior de hegemonía benevolente como una manera de asegurar la paz y el avance en los intereses y principios americanos alrededor del mundo”⁴⁴⁶. Pero Bush lo dijo más claro para justificar su intervención en cualquier parte del mundo sin tener en cuenta el concepto de soberanía, “el ideal de América es la esperanza de toda la humanidad” (Discurso en Ellis Island). El Secretario de Estado, William Seward, en 1860 declaró que:

*“los derechos firmados por nuestros antepasados no eran exclusivos a ellos. Eran los derechos comunes a la humanidad (...), EE.UU. no solo tiene la oportunidad sino el deber de renovar la condición de la humanidad, para liberar el camino a la restauración universal del poder a los gobernados en todas partes del mundo”*⁴⁴⁷.

Finalmente, terminaremos con una frase de un texto de Jean Ives Haine en el que afirma que “hay una ley para EE.UU. y otros estados que ellos consideran, y otra ley para el resto”⁴⁴⁸. Es decir, si Saddam Hussein viola la soberanía de otro Estado, sin duda, la comunidad internacional ha de intervenir, pero si EE.UU. viola la soberanía de un estado ¿hay que resignarse? ¿O en realidad lo hace para que el mundo sea más seguro?

Por su parte, la UE tiene otra concepción de lo que es la soberanía, tanto al interior de sus fronteras como al exterior de las mismas. Al interior, el concepto tradicional de soberanía

⁴⁴⁵ Morgenthau, H. *The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstraction*, en *American Political Science Review* 44 (4), 1950, pp. 839.

⁴⁴⁶ Kagan, R. y Kristol, W. *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, en *Foreign Affairs* Jul/Ago, 1996.

⁴⁴⁷ Citado en Kagan, Robert *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York, Vintage Book, A Division of Random House, Inc., 2003, pp. 264.

⁴⁴⁸ Haine, Jean Yves *The Imperial Moment*, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 3, October, 2003.

desapareció al crear unas instituciones que se erigían por encima de los estados, los cuales, a medida que ha avanzado el proceso de integración, han ido atribuyendo cada vez más competencias a dichas instituciones. Según Julian Lindley-French la seguridad, para EE.UU., como ya hemos analizado, es resultado de su política de poder político, económico y militar a través de la promoción de este último⁴⁴⁹. Sin embargo, la seguridad para Europa es resultado del diálogo perpetuo promoviendo el apaciguamiento comprometido.

En este sentido Francisco Aldecoa afirma que para la UE, “la paz se trata de conseguir a través de la limitación del Estado soberano y su sumisión voluntaria al imperio de una ley superior y a instituciones comunes”⁴⁵⁰. El autor continúa así citando la Declaración Schuman la cual dice que “la contribución que una Europa organizada y con vida pueden aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas”. La soberanía es la práctica que ha predominado en el sistema internacional y que sigue promoviendo, en muchos casos, una política de poder, sin embargo, “en el modelo europeo (...) se plantea el objetivo de la gobernabilidad política mundial basada en la regularización, desde una política de responsabilidad, no de poder”⁴⁵¹.

Es por esto que la UE intenta proyectarse tal y como es, y genera movimientos regionales como el suyo que proporcionarían paz dentro de los mismos y políticas de diálogo y de responsabilidad, basadas en la regulación internacional hacia el exterior. Jean Grugel habla así del nuevo regionalismo, como una estrategia de Estado, diseñada para minimizar riesgos en condiciones inciertas de globalización económica promoviendo actividades al nivel de la región⁴⁵².

Aldecoa habla de tres modelos de regionalismo: el europeo, el americano y el asiático. Vamos a concentrarnos únicamente en los dos primeros para mostrar las principales diferencias que nos van a servir además para concluir este apartado haciendo una Tabla resumen de lo visto en el capítulo hasta ahora:

⁴⁴⁹ Lindley – French, Julian, *Common Interest and National Interest: Briding the Values / Interest Gap*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 15.

⁴⁵⁰ Aldecoa Luzárraga, Francisco (2006) Ob. Cit.

⁴⁵¹ Aldecoa Luzárraga, Francisco (2006). Ob. Cit.

⁴⁵² Grugel, Jean B. (2004) *New Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU Strategies in Latin America*, en *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 4, pp. 603-626.

Tabla 8: Diferencias entre el regionalismo europeo y americano en cuanto a la identidad y la relación entre el agente y la estructura

	ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA
IDENTIDAD	Le da forma al nuevo regionalismo, la incuestionable hegemonía global y regional.	Trayectoria histórica de integración. La identidad basada en la atribución de competencias a instituciones comunes.
	ALCA percibido como juego de suma 0. Lula da Silva “proceso de anexión”.	Relación norte – sur basada en modelo de cooperación global en la que el norte asume responsabilidades por el desarrollo del sur.
	No a una estructura regulatoria con instituciones supranacionales, solo pretende régimen de reglas.	Preocupación por políticas y construcción institucional por encima de los estados incapaces de solucionar problemas globales por sí mismos.
RELACIÓN AGENTE – ESTRUCTURA	Regionalismo como vehículo para crear un modelo estable de gobernanza económica liberal.	Al interior: crecimiento económico y seguridad. Al exterior: proyección global de valores e intereses.
	Concesiones a países del sur como recompensa por la liberalización y de manera bilateral (mantiene su posición de poder).	Relaciones con países del sur basadas en ideales de nociones de igualdad y cooperación que ignora o trasciende las desigualdades de poder.
	Procesos de integración (MERCOSUR) percibidos como una amenaza.	Desafía la noción de jerarquía. Interregionalismo = acuerdo entre dos diferentes, pero igualmente regiones.

Fuente: elaboración propia tomando como fuente Grugel⁴⁵³

6.3.3. La promoción de la democracia.

Este es otro de los objetivos que comparten tanto EE.UU. y la UE pero que, debido a su identidad diferenciada, resultado de la relación de los actores con la estructura, el comportamiento de los actores con respecto a cómo promover la democracia, difiere de manera que cada actor refleja lo que es, resultado de ese proceso de construcción mutua entre ellos y la estructura.

⁴⁵³ Ibíd.

Para abordar este punto, comenzamos por un dato relevante aportado por Peceny que nos informa que “de 93 intervenciones militares de EE.UU. entre 1898 y 1996, 33 tenían el objetivo de la promoción de la democracia. La agresión a Irak de 2003 es la número 34”⁴⁵⁴.

La UE, en sesenta años de historia y veinte de desarrollo de la PESC, no ha realizado una sola intervención militar con el objetivo de “promover la democracia”. A este respecto, Francis Fukuyama afirma que EE.UU. ha tendido a crear:

*(...) la ciencia, arte o una techne para la construcción del Estado (...), ha pasado a conocerse como construcción de nación. Esta terminología tal vez refleje la experiencia nacional, en la que la identidad histórica y cultural estuvo fuertemente determinada por instituciones políticas como el constitucionalismo y la democracia. Los europeos suelen tener más presente la distinción entre Estado y nación y sostienen que la construcción de la nación, en el sentido de la creación de una comunidad a la que unen una historia y una cultura comunes, queda fuera del alcance de cualquier poder exterior”*⁴⁵⁵.

De esta manera, la promoción de la democracia a través de la intervención, proviene de la identidad misma de EE.UU. de que cada Estado puede crear una democracia como ellos hicieron y parten del ideal, según Hans Morgenthau, propiamente americano, de que “la lucha por el poder en la escena internacional es un mero accidente de la historia, naturalmente asociado con los gobiernos no democráticos y, por tanto, destinado a desaparecer con el triunfo de la democracia a lo largo del mundo”⁴⁵⁶. Sin duda, si esto forma parte del imaginario estadounidense y, además, posee las capacidades y la noción de que poseen una misión (declarada de forma explícita desde el Destino Manifiesto), es claro que van a hacer todo lo posible porque la democracia se generalice en todos los estados, más aun cuando estos son percibidos como una amenaza a la seguridad nacional. George W. Bush afirmó: “América es una nación en una misión... y esa misión viene de nuestras creencias básicas (...) América actúa en la causa con amigos aliados, aunque entendemos nuestro llamado especial”. K. J. Holsti dice que el rol de misión para liberar a sociedades de la opresión ha impregnado los discursos de política exterior americana desde los días del establecimiento de la República⁴⁵⁷. Esto hace ver que no es el poder sino la identidad de EE.UU. la que determina su interés y, por tanto, su forma de actuar acorde con el mismo.

⁴⁵⁴ Peceny, M. Democracy at the Point of Bayonets, Pennsylvania State University Press, Pennsylvania State University, 1999, pp. 9.

⁴⁵⁵ Fukuyama (2004) Ob. Cit. pp.148

⁴⁵⁶ Hans Morgenthau (1950) Ob. Cit. pp. 839

⁴⁵⁷ Holsti, K. J. (2010) Ob. Cit.

Puesto que dicha misión se estableció desde que nació como república, no desde que se convirtió en potencia.

La UE también cree en que la democracia es el mejor sistema para asegurar la paz, sin embargo, esta no se puede imponer pasando por encima de las normas internacionales, De hecho, Francisco Aldecoa nos recuerda que:

*“la Comunidad Europea fue la primera en incluir en sus acuerdos internacionales de cooperación al desarrollo una cláusula democrática y destina gran parte de su ayuda a las tareas de construcción institucional, creación de sociedad civil en terceros estados y educación como medios para la creación y el mantenimiento de sociedades democráticas”*⁴⁵⁸.

El autor propone como un éxito en la promoción de la democracia y transición pacífica la adhesión de los países del Este de Europa que se llevó a cabo en 2004 y 2007.

Ya hemos visto que la CE fue la primera en incluir la cláusula democrática en los acuerdos internacionales. Por parte de EE.UU., aunque, como hemos comprobado que la promoción de la democracia está inmersa en su identidad desde su nacimiento, la primera vez que queda plasmado en un documento de manera explícita es bajo el primer período de la presidencia de Bill Clinton.

Para el análisis de las diferencias entre cómo cada uno de los actores promueve la democracia, vamos a tener en cuenta el tipo de identidad que proyecta cada actor, para así relacionarlo con los diferentes tipos de promoción de la democracia que proponen los autores K. J. Holsti y Daniela Huber.

Si tenemos en cuenta la proyección de las identidades de cada uno de los actores, habíamos concluido que EE.UU. proyectaba una identidad que tomaba forma de inclusiva universalista, que coincidía con la retórica que planteaba el presidente Wilson sobre tener el mundo a salvo en democracia, o la equivocada percepción de George W. Bush sobre lo qué es, o supone, la paz democrática y la posibilidad de generalizarla como sistema de gobierno en Medio Oriente.

⁴⁵⁸ Aldecoa, Francisco (2006) Ob. Cit. pp. 25

K. J. Holsti plantea dos tipos de base de relación que describen el comportamiento, tanto del actor objetivo como del instigador en la promoción de la democracia⁴⁵⁹. Si, como afirma Buzan⁴⁶⁰, una proyección en forma de identidad inclusiva universalista apunta hacia una estructura social de enemistad, especialmente por los instrumentos utilizados en la promoción de la democracia, es decir, la acción militar, la base de la relación entre el objetivo y el instigador solo puede basarse en la coerción y en la violencia, esperando por parte del objetivo de la política un comportamiento que conduzca a la reforma a través del miedo al castigo por amenaza de sanción por parte del instigador.

Si la base de la relación pasa a ser violenta, se pueden dar tres resultados por parte del objetivo: la resistencia al instigador, el colapso o la rendición. Esta rendición era la que EE.UU. pretendía que se produjera en Irak y que, además, tuviera eco en el resto de países de Medio Oriente que podrían arriesgarse a que EE.UU. interviniera también en sus países, por lo que eso les haría recapacitar para realizar las reformas necesarias y convertir sus regímenes en democráticos⁴⁶¹.

De esta manera, un método violento en un Estado para imponer la democracia, en primer lugar, encontró resistencia en el país objetivo, a pesar de la derrota y caída del régimen y, en segundo lugar, no obtuvo el resultado coercitivo que esperaba en los demás estados de Medio Oriente, de hecho, la reacción de estos fue la que cualquier realista o neorrealista hubiera predicho⁴⁶².

La forma de proyección de identidad que habíamos asociado con la UE correspondía con dos de las formas que proponía Buzan: una proyección de coexistencia con el mundo basada no en los nacionalismos excluyentes, sino en las normas; y otra forma de identidad inclusiva con los países del continente que, por una cuestión territorial, podían llegar a formar parte de la identidad colectiva de la UE.

⁴⁵⁹ Holsti, K. J. (2010) Ob. Cit.

⁴⁶⁰ Buzan (2004) Ob. Cit.

⁴⁶¹ Leffler, M.P. *The Beginning and the End: Time, Context, and the Cold War*. In Olav Njølstad, ed., *The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation*. London & New York, NY: Frank Cass, 2004

⁴⁶² Mearsheimer, J. J. and S. Walt (2003) Ob. Cit.

Estas formas de proyección de la identidad y el comportamiento que conllevan, no crean, al contrario que las anteriores, una estructura social de enemistad. La base de la relación entre el objetivo y el instigador estará basada en el consenso, pudiéndose así comportar el objetivo de tres formas: imitando, a través del aprendizaje requerido o estableciendo reformas para ganar premios. En cuanto a la imitación, la UE ha inspirado un gran número de procesos de integración como el de la Comunidad Andina de Naciones, MERCOSUR o la Unión Africana, los cuales tienen muchas semejanzas a la estructura institucional de la UE, así como en el desarrollo normativo. En cuanto al aprendizaje requerido, el norte de África ha sido un buen ejemplo, ya que este aprendizaje se ha intentado proyectar con mecanismos como la Conferencia de Barcelona, la Unión Mediterránea, pero con más éxito a partir de la Política Europea de Vecindad⁴⁶³. Por último, la UE utiliza el mecanismo de promesas de recompensa a países que vayan avanzado en el proceso democrático, ejemplo de ello son los regímenes autocráticos como Bielorrusia, la cual, si iniciara ese proceso, se podría acoger a la creación de un Plan de Acción dentro de la Política Europea de Vecindad⁴⁶⁴.

Para finalizar este apartado, vamos a nombrar las diferencias que Richard Youngs⁴⁶⁵ identifica entre cómo EE.UU. y la UE promocionan la democracia y, así, analizar si la proyección de la forma de identidad que antes analizábamos es la principal causa de la diferencia en los métodos o comportamientos elegidos de estos dos actores.

⁴⁶³ Hay autores que afirman que los recientes movimientos surgidos espontáneamente de la población de algunos de los países árabes del norte de África como Túnez, Libia o Egipto, que se denominaron “La Primavera Árabe”, surgen, en parte, por la cercanía de un modelo de estado de bienestar y democrático próspero como el de la UE. Ver: - Hullen, Vera Van *Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia*, en *West European Politics*, Vol. 35, Issue , 2012.

⁴⁶⁴ La relación entre Bielorrusia y la UE ha estado llena de altibajos debido al no cumplimiento de los objetivos planteados en la cooperación entre estos dos actores. Los objetivos según *National Indicative Program 2012 – 2013* son: la buena gobernanza y la modernización económica. Sin embargo, desde que comenzaron las relaciones ha habido numerosos procesos de sanciones y no ratificaciones por parte de la UE de los acuerdos por los incumplimientos de Bielorrusia, la cual podría acceder de manera completa y de pleno derecho, a tener un Plan de Acción, que es el principal instrumento de la Política de Vecindad. Para más información ver: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_belarus_en.pdf

⁴⁶⁵ Otros autores también hablan de las diferencias entre la promoción de la democracia de EE.UU. y la UE, pero ninguno de ellos habla de las causas que originan estas diferencias. Para ver estos autores dirigirse a: - Huller, V. y Sthan, A. (2007) *Different Actors, Different Tools? Approaching US and EU Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States*, en: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/hullen-v-11a.pdf>; Kopstein, J. *The Transatlantic divide over democracy promotion*, en *The Washington Quarterly*, 48(1), 2006, pp. 251-266.

Como mencionábamos arriba, es en la década de los noventa cuando la promoción de la democracia, al menos nominalmente, se convierte en el centro de la política exterior de EE.UU. bajo el eslogan de *democratic engagement y enlargement* (Clinton 1995, citado en Youngs 2001 y Huber 2008). La UE, por su parte, comienza de manera explícita con la promoción de la democracia tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993 y la creación de la PESC, que tenía, como vimos anteriormente, como uno de sus objetivos “desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de derecho y respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales”⁴⁶⁶.

Como es sabido, ambos actores comparten el valor de la democracia y se da inicio a la promoción de la misma debido al cambio de estructura del sistema internacional el cual, a partir de la caída de la Unión Soviética, ya permitía que todos los estados pudieran acoger la democracia en su seno. Sin embargo, cabe aclarar que la promoción de la democracia con Clinton (y de manera aún mucho más clara con George W. Bush) está ligada a diferentes políticas que se llevaron a cabo en diferentes regiones, en la medida que fue percibida como si fuera compatible con los intereses estratégicos nacionales⁴⁶⁷, como mencionábamos en el apartado 9.1., cuando Morgenthau hacía referencia a la coincidencia de la moral y los valores con el interés nacional.

Por lo tanto, la primera diferencia que podemos destacar es que mientras EE.UU. promueve la democracia bajo una lógica y dinámicas estratégicas, la UE tiene una lógica basada en la condicionalidad al desarrollo. Esta primera diferencia, sin duda, la podemos analizar buscando la causa en la identidad que proyecta el actor, puesto que EE.UU., vencedor de la guerra fría, y hegemón de ese Nuevo Orden Mundial que él mismo proclamó, ahora, más que nunca, podía hacer coincidir sus intereses con justificaciones a través de la promoción de la democracia porque, una vez más, había ganado una guerra ideológica global.

La UE, por otro lado, relaciona la democracia al desarrollo en la medida que este sistema permite un desarrollo más integral de las sociedades sin securitizar sus políticas, y llevar

⁴⁶⁶ (Art. J.1.2. TUE 1992) Tratado de la Unión Europea (1992), firmado el 7 de febrero en Maastricht. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>

⁴⁶⁷ Carothers, T. *The Clinton Record on Democracy Promotion*, en *Carnegie Endowment Working Paper*, No. 6, 2000.

acabo uno de los principales objetivos de la UE al interior y, también, hacia el exterior, la cohesión económica y social.

Esta diferencia iría en contradicción con una de las creencias más comunes, que propone que los receptores de asistencia se eligen bajo una lógica de esferas de influencia. Youngs afirma que EE.UU. no da mucho menos de lo que da la UE a los países del Este de Europa, así como la UE no da mucho menos de lo que EE.UU. da a América Latina. La única excepción, señala Youngs, es el norte de África, salvo Egipto, punto estratégico de EE.UU. en Medio Oriente⁴⁶⁸.

Otra de las diferencias que destaca Youngs es que, la asistencia de la promoción de la democracia por parte de EE.UU. va más dirigida hacia la sociedad política, mientras que la de la UE se dirige más hacia la sociedad civil. Huber complementa diciendo específicamente que EE.UU. promueve sistemas bipartidistas y ofrece ayuda directa a partidos políticos, mientras la UE no se inclina por ofrecer su asistencia a grupos ideológicos⁴⁶⁹.

Esta diferencia, también la podemos atribuir a la identidad de cada uno de los actores puesto que, como decíamos antes, EE.UU., orgulloso y creyéndose superior, intenta que los demás creen sociedades a imagen y semejanza de la suya y, además, le inyectan la carga ideológica al apoyar a unos partidos políticos (los que le convienen a sus intereses) para el ascenso al poder⁴⁷⁰. La UE, por el contrario, se creó bajo un único objetivo político, la paz, y el requisito para lograrla era ser democrático, independientemente de las ideologías gobernantes en los diferentes estados miembros o los sistemas políticos de los mismos⁴⁷¹.

Richard Youngs señala que EE.UU. prefiere proyectos diseñados por los gobiernos y controlados por consultores americanos. La UE prefiere o permite más localismo en el

⁴⁶⁸ Youngs, Richard, *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy*, en *Centre for European Policy Studies*, Working Document No. 167, October, 2001.

⁴⁶⁹ Huber, Daniela, *Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies*, en *Mediterranean Politics*, 13:1, 2008, pp. 43-62.

⁴⁷⁰ De hecho, en EE.UU. dos de los principales actores a través de los que se canaliza la ayuda son el *International Republican Institute* y el *Democratic Insititute for International Affairs*, dos agencias pertenecientes a los dos partidos mayoritarios en EE.UU. *Ibidem*.

⁴⁷¹ Uno de los principios por los que se rige la UE es el de autonomía, el cual proclama que cada estado de la Unión puede tener el sistema político que le parezca, mientras que haya un solo gobierno del Estado responsable ante la UE.

diseño e implementación de los proyectos. Uno de los elementos fundamentales de la identidad de los actores es la construcción social del mismo al interior y la estructura que este finalmente adopta, la cual va a determinar su relación con los demás, puesto que va a ser la que defina sus intereses. Como decíamos en el capítulo cinco, el Congreso de EE.UU. no confía en agentes externos, por lo que no es sencillo que dé dinero si no tiene la conciencia de que ese dinero se está gastando en favor de los intereses de EE.UU., es decir, se deben rendir cuentas del dinero que aprueban para la promoción de la democracia, por esto es que debe ser controlado por americanos. Si no demuestran que lo que se ha hecho va en favor de los intereses de la nación, pueden retirar la ayuda puesto que esta revisión y aprobación de los proyectos se realiza anualmente.

Por el contrario, la UE apoya el localismo con la intención de que los ciudadanos sean partícipes de la construcción de la democracia. La UE no está, o por lo menos no lo muestra tan claramente, pensando en los intereses estratégicos entre dos actores con intereses opuestos, sino en la construcción y consolidación de la democracia, la cual va a permitir el desarrollo y una mayor relación e interdependencia que conducirá a un sistema más estable y pacífico.

Para finalizar, vamos a nombrar otras diferencias que tienen que ver con puntos ya analizados durante el texto y que no vamos a reiterar:

ESTADOS UNIDOS

No desarrolla redes de cooperación formal y muy institucionalizada.

Directamente rompe relaciones con los países que no actúan bajo sus intereses. Esto tiene que ver con la proyección de la forma de identidad y el comportamiento e instrumentos que cada uno, según su proyección, utilizan.

Ha dejado de tener un interés concreto, rompe las relaciones (Capítulo 9).

Tiene una aproximación a la promoción de la democracia bajo dinámicas de política de poder, puesto que es capaz de responder rápidamente a movimientos de transición.

UNIÓN EUROPEA

Basa sus relaciones exteriores precisamente en la formalización de las relaciones promocionando la creación de una institucionalización (Capítulo 5).

Condiciona sus relaciones con el África Subsahariana al Convenio de Cotonú.

Prefiere el diálogo institucionalizado y el consenso.

Prefiere la asistencia a largo plazo, para poder construir un consenso en la población y el gobierno sobre el valor de las normas democráticas (Youngs 2001).

Ambos actores tienen capacidad para actuar (poder) y la posición en el sistema que se lo permite, sin embargo, dicho poder no tiene efecto si no se le da significado, y este significado depende de cómo lo perciben los demás, pero también de cómo lo proyecta un actor.

7. LA MORAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE EE.UU. Y LA ÉTICA Y LAS NORMAS COMO REFERENTE DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE.

En este capítulo vamos a analizar otra de las diferencias fundamentales entre la política exterior de EE.UU. y de la UE y que es transversal a todas las diferencias anteriores que eran de carácter más específico. Esta diferencia es la que tiene que ver con el denominado *Excepcionalismo americano*, el cual carga de moral toda la política exterior y sirve como excusa para poder ejercer su libertad de acción en el escenario internacional. Para distinguirlo de la política exterior europea, vamos a caracterizar a esta también de excepcionalista puesto que, como comprobaremos que esta diferencia está basada en la construcción de identidad del actor, en la actualidad, y teniendo en cuenta que el sistema de estados ha prevalecido desde hace más de 350 años, el actor realmente excepcional es la UE.

De este modo vamos a caracterizar y analizar el excepcionalismo americano y el europeo con base en una división de grandes estrategias llevadas a cabo por las grandes potencias que realiza Benjamin Miller y que son resultado, según el autor, de sus valores, su sistema de creencias y de sus visiones del mundo⁴⁷², es decir, en términos del constructivismo sería la identidad o proceso interno de creación (valores y sistema de creencias) y la relación agente-estructura (visión del mundo).

Estas tres variables van a explicar por qué una potencia escoge una estrategia u otra, que más adelante analizaremos, y a partir de esas estrategias escogidas por ambos actores analizaremos si realmente son excepcionales según las características que una política exterior de este carácter debe tener a partir de lo que expresa K.J. Holsti en su artículo *Excepcionalism in American Foreign Policy: Is it Exceptional?*

⁴⁷² Miller, Benjamin, (2010) Ob. Cit. pp. 26-65.

7.1. Definición de excepcionalismo

7.1.1. Excepcionalismo americano

El excepcionalismo, dice Hassner, es el que provoca:

*“una tendencia a considerar que Estados Unidos está empoderado, por la pureza de sus intenciones y la excelencia de su régimen, para juzgar entre el bien y el mal, para otorgar a los otros buenos o malos puntos, para castigar a los malvados y problemáticos, no reconocer ninguna autoridad legal superior más que aquella que viene del pueblo americano mismo, y para considerar cualquier inclinación externa para poner en duda las intenciones estadounidenses o para aplicar a los criterios que aplica a los otros como un insulto”*⁴⁷³.

Barry Buzan menciona que este excepcionalismo viene de “la idea que Estados Unidos es especial porque sus valores políticos y económicos están destinados a dar forma al futuro de la humanidad” y esto “está presente todos los días en la retórica política americana”⁴⁷⁴.

Para K.J. Holsti, el excepcionalismo tiene dos usos:

- Para identificarse, desde el punto de vista histórico, ellos mismos.
- Para transgredir las normas en nombre de la paz y seguridad⁴⁷⁵.

Para identificarse desde el punto de vista histórico ellos mismos. La creación del país y su constitución fueron, desde su punto de vista, experimentos únicos en gobernanza y libertad. Para ellos “hoy los valores americanos y las prácticas políticas inspiran a otros y sirven como la principal esperanza para la paz y la libertad en el mundo”. Es por esto que

⁴⁷³ Hassner, P. *The United States: The empire of force or the force of empire*, en *Chaillot Papers*. Institute for Security Studies No. 54(September), 2002, pp. 26-27.

⁴⁷⁴ Buzan, B. (2004) Ob. Cit. Pp.155. Trevor MaCriske afirma que “los presidentes y sus consejeros en política exterior frecuentemente usan argumentos formulados en términos de excepcionalismo en sus reuniones privadas y en memorandos personales (...), incluso expresan frecuentemente justificaciones estratégicas, políticas o económicas en términos excepcionalistas (...), el excepcionalismo americano provee el marco para el discurso en política exterior de EE.UU. aunque raramente sea el factor determinante de la política en sí”. Aunque el autor anteriormente afirma que “el excepcionalismo no es pura retórica, debe ser reconocido como una idea importante e influyente que contribuye a enmarcar el discurso en el que los tomadores de decisiones se enfrentan con asuntos específicos y en el que la opinión entiende esos asuntos”.

⁴⁷⁵ Holsti (2010) Ob. Cit.

“EE.UU., porque es excepcional en el mundo tiene una obligación para promover la libertad en el mundo”⁴⁷⁶.

Como el sistema internacional es, en parte, una esfera gobernada por reglas de las que EE.UU. es promotor, la responsabilidad de liderar requiere que en ocasiones transgredan las normas en favor de la paz y seguridad y promuevan los valores americanos que se asumen universales.

En resumen, EE.UU. es excepcional porque sus responsabilidades, sus valores y sus capacidades, así como su historia, es excepcional. Esto es lo que ha impregnado de moral toda la política exterior norteamericana prácticamente desde que se convirtió en potencia⁴⁷⁷, y que los resultados realistas han criticado, pues nunca han creído que EE.UU. debiera alejarse de lo que supone las dinámicas del sistema internacional, es decir, la lógica de la prudencia y del equilibrio de poder. Para Morgenthau, la intoxicación de la política exterior con abstracciones morales, que comenzaron como fenómeno de masas con la guerra España - EE.UU., se ha convertido, en la actualidad, en el sustituto predominante para el pensamiento político y es, de hecho, una de las grandes fuentes de debilidad y fracaso de la política exterior de EE.UU.⁴⁷⁸. Este fenómeno, si seguimos con el autor, ha hecho que se sustituya la moral por la política, lo cual otorga falta de previsión y sentido de misión moral, y se ha mantenido, desde el siglo XIX, en la conciencia de manera casi instintiva del interés perenne de EE.UU. Por lo tanto, forma parte de su naturaleza política y, ha hecho parte de su identidad en el proceso de convertirse en una gran potencia.

Sin embargo, aunque varios presidentes han atribuido este excepcionalismo cargado de mesianismo al nacimiento de EE.UU., Morgenthau afirma que los gobernantes deberían reaprender los grandes principios del arte de gobernar que guiaron el camino de la república en la primera década y –disfrazado de moral- en el primer siglo de su existencia⁴⁷⁹.

⁴⁷⁶ Holsti, Kal J. *Exceptionalism in American Foreign Policy: Is It Exceptional?* En *European Journal of International Relations*, November, 2010.

⁴⁷⁷ Zakaria, F. *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton University, 1998. Versión en español, editorial Gedisa, Barcelona, Traducción Alzira Bixio, Barcelona.

⁴⁷⁸ Morgenthau, H. The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstraction, en *American Political Science Review* 44 (4), 1950, pp. 803-846.

⁴⁷⁹ *Ibíd.* Pp. 833

De esta manera, Morgenthau afirma que EE.UU. piensa la política internacional en términos morales por dos razones: por las peculiaridades de la experiencia americana en asuntos exteriores y por el clima general de la opinión prevaleciente durante el siglo XIX y principios del XX⁴⁸⁰. La primera tiene que ver con el experimento americano de aislamiento de los centros de conflicto, basándose en el pacifismo humanitario y el antiimperialismo. Es decir, una política que se diferenciaba de las políticas de poder europeas y una expansión continental que creó un mundo sin conquistas ni subyugaciones a otros. La segunda tiene que ver con la victoria de la guerra Hispano-Americana que proveyó una conciencia de que ellos eran moralmente superiores, porque todo lo que obtuvieron lo hicieron sin guerras, conquistas ni adquisición de colonias, lo suyo fue un proceso civilizado y eso forma parte de su diferencia.

Sin embargo, como dijimos, los realistas son muy críticos con este excepcionalismo moral del que hacen alarde para implementar la política exterior los gobernantes y Morgenthau alude a unas palabras de George Washington para abogar una vuelta a esos inicios:

*Europa tiene un conjunto de intereses primarios, que nosotros no tenemos, o tienen remota relación. Por lo tanto, ella debe comprometerse en frecuentes controversias, las causas de las cuales están esencialmente fuera de nuestro concernimiento. Así, por consiguiente, no es sabio de nuestra parte implicarnos, por laxos artificiales, en las vicisitudes ordinarias de sus políticas o en las combinaciones y colisiones ordinarias de sus amistades y enemistades*⁴⁸¹.

John Quincy Adams, otro de los denominados padres fundadores afirmaba que, “el asunto de América con Europa es comercio, no política o guerras”. Sin embargo, ha habido muchos presidentes de EE.UU. que han hecho hincapié en ese excepcionalismo y moralidad para llevar a cabo su política exterior, de manera que ha quedado incrustado en la identidad de EE.UU. Entre ellos cabe destacar: John Quincy Adams (a pesar de lo que afirmaba anteriormente), promotor de la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto y la libertad de los mares⁴⁸². Theodore Roosevelt, con el espíritu de expandir la libertad más allá de EE.UU. con una clara intención mesiánica. Para Jefferson, EE.UU. debería, cuando fuera posible, servir como un agente activo para la propagación de valores democráticos en

⁴⁸⁰ Ibíd. Pp. 836

⁴⁸¹ Washington's Farewell Address, 1796. En: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/nr/14319.htm>

⁴⁸² Hay que recordar que EE.UU. no ha firmado la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aprobada en 1982 y que entró en vigor en 1994.

el mundo. Mackinley, el cual, según su propio testimonio, se arrodilló a rezar en su cama y a altas horas de la mañana oyó la voz de Dios que le decía que debía anexar las Filipinas⁴⁸³.

Sin duda, los realistas y neorrealistas son muy críticos con el excepcionalismo americano porque lo tachan de moralista y poco prudente, puesto que, en ningún caso se puede confundir el interés político de un Estado, con abstracciones morales o pensamientos morales de los individuos.

Por tanto, podemos resumir, en palabras de Jean Ives Haine que el excepcionalismo de EE.UU. se nutre de cuatro elementos principales:

- Fuerza de los principios en los que se basó su revolución.
- Privilegio conferido por la geografía.
- Fuerte aversión a la política de poder europea.
- Debilidad de la república americana⁴⁸⁴.

Habría, sin embargo, que añadirle el componente moral imprescindible en cualquier período de la política exterior de EE.UU. en el último siglo, que Lipset se lo atribuye a que:

*“la combinación de capitalismo y valores sectarios protestantes, encontrados dominantes solo en América, lleva a conflicto y moralismo (...). En América (...) el moralismo sectario protestante ayuda a producir adversidades, ya que las controversias sociales y políticas son, probablemente, percibidas más como asuntos morales no negociables que como conflictos de intereses materiales que pueden ser comprometidos”*⁴⁸⁵.

El autor afirma que la religión tiene un fuerte impacto en la vida política americana, en lo doméstico y en política exterior.

⁴⁸³ Morgenthau, H. (1950) Ob. Cit. pp.847

⁴⁸⁴ Haine (2003) Ob. Cit.

⁴⁸⁵ Lipset, Seymour *El excepcionalismo norteamericano: una espada de dos filos*, Mexico, efe, Fondo de Cultura Económica, 1995, pp. 225-226.

7.1.2. “Excepcionalismo europeo”

Como ya dijimos, Morgenthau afirmaba que no se debía mezclar el interés político de los Estados Unidos con la moral bajo la excusa del excepcionalismo puesto que, este, como cualquier otro Estado, debía ceñirse a las dinámicas que dictan las relaciones entre los estados en el escenario internacional. Por lo tanto, EE.UU., como Estado, para los autores realistas no era excepcional. Sin embargo, la UE, en este sentido ya es excepcional porque es un actor diferente a un Estado, que tiene que enfrentarse a los asuntos internacionales que le afectan de la misma manera que si lo fuera.

Otro de los elementos que haría a la UE excepcional tiene relación con uno de los que nombrábamos con las características del excepcionalismo americano, la renuncia a las políticas de poder. La identidad europea se ha construido, como afirma Ole Weaver, frente a otro que no corresponde a un Estado, o grupo de estados o a una civilización como la islámica, sino al pasado de Europa⁴⁸⁶. Es decir, la identidad de un actor ha de construirse en relación a Otro y ese Otro, en este caso, es el pasado tortuoso de conflictos y guerras que han producido los mayores desastres de la humanidad. Es por esta razón también que surge otro elemento excepcional de la UE y es que, en la construcción de un Yo, no crea otro diferente o rival, por eso es que, como afirmábamos en el capítulo anterior, la UE no lleva a cabo políticas hegemónicas en contra de un mal existente u otro adversario que ponga en peligro su existencia.

Este elemento de la excepcionalidad europea lleva directamente al siguiente: la renuncia del uso de la fuerza en la solución de conflictos entre los miembros. Estos son estados y, como garantes de su seguridad, mantienen sus ejércitos, pero no para utilizarlos entre los miembros de la Unión sino para ser utilizados, en caso de que sea necesario, para proteger los intereses de ellos mismos fuera de la Unión o, de esta, fuera de sus fronteras.

La UE también es excepcional porque se ha construido a partir del principio de la solidaridad. Ya en la Declaración Schuman se mencionaba, de manera explícita, que

⁴⁸⁶ Buzan, B. y Waever, O. *Regions and Powers. The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp.354.

“Europa no se haría de un golpe sino paso a paso a partir de solidaridades de hecho”⁴⁸⁷. Por lo tanto, esta es otra característica que la Unión Europea como región posee, que ninguna otra región del mundo ostenta y, además, en su proyección externa también se puede apreciar, como ya mencionábamos cuando anotábamos los objetivos de la política exterior común. Esta solidaridad, en principio, era esencialmente económica, para que los países menos desarrollados de la Unión alcanzaran un grado de desarrollo que permitiera la cohesión económica y social de la UE. Sin embargo, esta solidaridad se ha extendido también al campo político tras la firma del Tratado de Lisboa y en el contexto del sufrimiento de los atentados terroristas de Madrid en 2004 y Londres en 2005⁴⁸⁸.

Otro de los elementos que hace excepcional a la UE es el hecho de poseer unas instituciones propias que se sitúan por encima de los estados y a las que se les atribuyen competencias para que legislen en virtud del interés general de la Unión. Estas instituciones, por tanto, representan a todos los actores de la sociedad que participan en esta construcción, así:

⁴⁸⁷ Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. En: <http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>

⁴⁸⁸ El Tratado de Lisboa también contiene una "cláusula de solidaridad" según la cual la Unión y los Estados miembros actúan conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano (artículo 222 TFUE consolidado).

Representación de intereses de las instituciones europeas

Consejo Europeo y Consejo de la Unión	<ul style="list-style-type: none">• Representan el interés de los estados miembros de la Unión y están compuestos por los Jefes de Estado y de Gobierno y los ministros de los estados miembros, respectivamente.
Comisión Europea	<ul style="list-style-type: none">• Representa el interés general de la UE, está conformada por 27 comisarios encargados de diferentes carteras y que no pueden representar a su nación o Estado.
Parlamento Europeo	<ul style="list-style-type: none">• Representa los intereses de los ciudadanos y está compuesto por diferentes partidos políticos de dimensión europea que obedecen a lógicas partidistas y no a lógicas nacionales.

Fuente: elaboración propia

La UE no es un Estado, pero tampoco se limita a ser una organización internacional de carácter intergubernamental, así, otro de los elementos que le hacen excepcional es el hecho de que es el único actor internacional compuesto por estados que tienen un presupuesto propio que recauda ella misma⁴⁸⁹.

Pero hay dos elementos que hacen a la UE excepcional que son, en este punto, los principales. En primer lugar, la identidad europea y su construcción y, en segundo lugar, lo que hace que se constituya como una potencia normativa, esquivando, de manera intencional, el carácter moral para basarse en un comportamiento ético dado por las normas, la igualdad, el respeto por el Estado de derecho y los derechos humanos⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ El presupuesto de la UE se compone de: la recaudación del IVA, los impuestos aduaneros y lo que cada uno de los estados, proporcionalmente al tamaño de su economía, aporta.

⁴⁹⁰ Para profundizar en cuanto a la UE como una potencia normativa, véase: Bickerton, C. *Legitimacy through norms: the political limits of Europe's normative power*. EUSA conference, Montreal 17-19 May 2007, 1-22. Diez, Thomas *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'*, en *Millennium Journal of International Studies*, 33:3, 2005, pp. 615-36. Diez, T. and Pace, M. (2007) *Normative Power Europe and Conflict Transformation*, en *European Union Studies Association Tenth Biennial Conference*, Montreal, May 17-19. Manners, Ian, *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?* En *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 2002, pp. 235-258.

En cuanto a la identidad, el lema de la UE es “Unidos en la diversidad”, es decir, la conformación de una comunidad de principios y valores que comprende diversas identidades. La UE juega un papel de congregador de esas identidades creando ella misma una identidad propia. Es decir, la UE ha sido capaz de hacer coexistir, tanto hacia dentro como hacia fuera, múltiples identidades.

Para analizar este elemento, vamos a tener en cuenta el concepto de identidad que proporciona Risse y Grabowsky, los cuales se refieren a esta como “la afección personal a un grupo social, así como la integración de los valores del grupo al concepto individual de uno mismo”⁴⁹¹. Estos autores hablan de diferentes identidades haciendo referencia a la multiplicidad de estas, de esta manera, las relacionan así:

- Identidades separadas: dos identidades que se superponen.
- Identidades de corte transversal: dos identidades que se superponen, pero no se integran.
- Identidad anidada: la identidad se siente atada a una más grande.
- Identidades *marble cake model*: varios componentes de la identidad individual no pueden ser separados y se influyen mutuamente. Así, las identidades de Berlín, contienen elementos importantes de la identidad alemana y esta, a su vez, contiene elementos de la identidad europea⁴⁹².

La multiplicidad de identidades en la UE se correspondería con el último modelo puesto que, estadísticamente, como muestra el estudio de Angelika Schuever y Hermann Schmitt *Dynamics In European Political Identity*, sí existe un sentido de comunidad entre los ciudadanos europeos, los cuales se identifican con la UE como entidad política por encima de sus respectivos estados⁴⁹³. Así, aunque los europeos hacen distinción entre la Europa

⁴⁹¹ Risse, Thomas y Grabowsky, Jana Katharina *European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy*, en *RECON On line Working Paper* 04, 2008, pp. 4.

⁴⁹² *Ibidem*.

⁴⁹³ Aunque los resultados varían dependiendo de si el Estado es fundador, o se acaba de incorporar al proceso de integración. También parece, según el estudio, que los países del sur se sienten más europeos, aunque la variable explicativa en ese caso puede ser la exclusión que tuvieron durante tantos años de dictaduras, como los beneficios económicos que supusieron la entrada en las Comunidades Europeas del momento.

cultural e histórica de la Europa política, la UE ocupa el espacio identitario para una moderna condición de Estado en Europa⁴⁹⁴.

Este elemento hace excepcional a la UE en su proyección exterior en la medida que, como la identidad es la que determina el interés del actor, los intereses de los estados miembros son cada vez más homogéneos en materia de política exterior, por lo que se podría afirmar que la identidad europea cada vez determina más los intereses de los estados miembros. Sin duda, es excepcional que se haya creado una identidad por encima de los estados, capaz de proyectarse como única en el exterior y sin excluir, al mismo tiempo, la identidad de cada uno de los miembros.

Por último, el segundo elemento que mencionábamos era el hecho y el proceso por el cual la UE se ha convertido en una potencia normativa. Para explicar esta característica, vamos a basarnos en un modelo constructivista de política exterior desarrollado por Henning Boekle, Volken Rittberger y Wolfgang Wagner, que está basado en las normas. Estos autores asumen que el comportamiento en política exterior se basa en una lógica de apropiación. Adoptan el concepto descrito como *homo sociologicus* el cual “toma decisiones con base en normas y reglas en el fondo de factores objetivos, experiencia histórica-cultural y involucramiento institucional”⁴⁹⁵.

Las normas se definen en este modelo como “compartidas intersubjetivamente, expectativas basadas en valores de comportamiento apropiado” y sirven como variables independientes para explicar el comportamiento en política exterior. Las normas, entonces, influyen la agenda de la política exterior y dan forma a la identidad de los actores y a sus preferencias, definen sus objetivos colectivos y prescriben o proscriben su comportamiento⁴⁹⁶.

Según estos autores, la fortaleza de una norma depende de su capacidad de poner en común un comportamiento (cuantos actores de un sistema social comparten una expectativa de

⁴⁹⁴ Laffan 2004, citado en Risse, Thomas y Grabowsky, Jana Katharina *European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy*, en *RECON On line Working Paper* 04, 2008, pp. 230.

⁴⁹⁵ Boekle, H., Rittberger, V. y Wagner, W. *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*, en *Center for International Relations/Peace and Conflict Studies*, Institute for Political Science, University of Tübingen, Tübingen Working Paper, No. 34a. 1999, pp. 4.

⁴⁹⁶ *Ibidem.*, pp. 3

comportamiento basada en valores) y de su especificidad (como la norma distingue entre un comportamiento apropiado de uno inapropiado)⁴⁹⁷.

Los teóricos constructivistas distinguen una doble cualidad de las normas: constitutiva (las reglas que definen a un actor) y regulativa. Hay que tener en cuenta la primera cualidad en la medida que lo va a definir como actor, mientras que la segunda va a marcar el comportamiento apropiado, o no, del actor en cuestión⁴⁹⁸.

La UE es una organización compuesta por estados, pero basada en normas propias que han sido adoptadas por los estados miembros como suyas. Esto en cuanto a la apropiación de las normas europeas a nivel doméstico. Sin embargo, la UE, para crearse, se apropió de las normas internacionales de comportamiento establecidas, sobre todo, en la Carta de Naciones Unidas y en los diferentes acuerdos y tratados que la Unión, como tal, ha firmado y a los que pertenece. Por lo tanto, hay un proceso de apropiación de normas que regulan los diferentes niveles de actuación y que tienen una jerarquía que es respetada, tanto por la UE, en referencia al derecho internacional, como por los estados, a este y al derecho comunitario.

Así, el comportamiento en materia de política exterior de la UE, está determinado por las normas, las cuales han definido a este actor como parte del escenario internacional y, además, le hacen un actor previsible. Por esto es que podemos afirmar que la UE es una potencia normativa que determina su comportamiento, no a códigos morales, sino a normas apropiadas por la Unión y sus miembros, y la mayoría de los demás actores del sistema internacional de estados.

7.2. Marco de análisis de la diferencia en el comportamiento de EE.UU. y de la UE con respecto a su excepcionalismo

Después de haber caracterizado el excepcionalismo de cada uno de los actores en cuestión, para poder realizar un análisis de la diferencia en el comportamiento, hay que ofrecer un marco en el que podamos adoptar estas características de cada uno de los actores para

⁴⁹⁷ Ibidem., pp. 7

⁴⁹⁸ Véase: Kratochwil, F. *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge: Cambridge, University Press, 1989.
Katzenstein, P.J. (ed) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World politics*, New York: Columbia University Press, 1996.

averiguar si son o no son realmente una de las principales causas de su comportamiento y, por tanto, lo que en verdad les hace diferentes.

Para este propósito, vamos a tomar las fuentes de causalidad que propone Benjamin Miller para explicar el comportamiento de las grandes potencias. El autor propone que hay cuatro grandes estrategias que pueden seguir las potencias: el realismo ofensivo, el realismo defensivo, liberalismo ofensivo y liberalismo defensivo. Los dos primeros se enfocan en el equilibrio de capacidades con el rival mientras que los otros dos se basan en la promoción ideológica. El primero de ellos (liberalismo ofensivo) poniendo énfasis en los cambios de regímenes, incluso con el uso de la fuerza, a través de cruzadas ideológicas. El segundo hace énfasis en el denominado *soft power*⁴⁹⁹, las instituciones internacionales y la diplomacia en la resolución de conflictos⁵⁰⁰.

Si tenemos en cuenta las tres tradiciones en política exterior de EE.UU. que menciona Morgenthau⁵⁰¹, a saber, la realista, la ideológica y la moralista, cada una de las tradiciones se podría encasillar en una de las grandes estrategias propuestas por Miller. Como asegurábamos en apartados anteriores, todas esas identidades se encuentran presentes en EE.UU., por lo que, dependiendo del cariz del gobierno de turno y de que el entorno internacional sea más o menos hostil, dependerá qué gran estrategia se escogerá. Esto le otorga a EE.UU. un carácter mucho menos previsible que a la UE puesto que en esta, independientemente de los gobiernos que ha tenido, siempre ha prevalecido el comportamiento que correspondería a la estrategia del liberalismo defensivo. Más adelante profundizaremos comprobando que es cierta esta afirmación.

B. Miller afirma que escoger cada una de estas estrategias depende de tres factores: los valores, el sistema de creencias y la visión del mundo de cada uno de los actores. Como ya hemos observado, estos tres factores son perfectamente identificables en las características de cada uno de los excepcionalismos descritos, lo cual quiere decir que estaríamos en lo cierto al afirmar que son realmente las identidades de cada uno de los actores las que determinan el comportamiento de los mismos.

⁴⁹⁹ Nye, J. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower can't go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002.

⁵⁰⁰ Miller, Benjamin (2010) Ob. Cit.

⁵⁰¹ Morgenthau (1950) Ob. Cit.

Por otra parte, vamos a tener en cuenta cinco características que nos ofrece K.J. Holsti para determinar si una política tiene o no carácter excepcional. Sin duda, estas características que brinda el autor están adaptadas a lo que siempre se ha denominado el excepcionalismo americano, sin embargo, al analizar si la política exterior de la UE las cumple o no, tendríamos así la clave de las diferencias de ambos comportamientos y, en definitiva, en qué consiste cada uno de los excepcionalismos y cómo estos llevan a políticas diferentes en el escenario internacional y, sin duda, excepcionales a las del resto de los actores del sistema. Estas características que debe cumplir una política exterior excepcional, según Holsti, son:

- Una responsabilidad, obligación y misión de “liberar” a los otros.
- Por esa responsabilidad, el Estado o actor excepcionalista, debería estar libre de constreñimientos externos.
- Los estados o actores excepcionalistas se suelen ver en un mundo hostil, en donde las amenazas son universales.
- Desarrollan la necesidad de tener enemigos externos.
- Se representan como víctimas inocentes⁵⁰².

El autor afirma que cuando estas cinco características aparecen al mismo tiempo, existe un síndrome excepcionalista. Por tanto, teniendo en cuenta los factores que nos ofrecía Miller que causaban un comportamiento u otro, y estas cinco características, vamos, a continuación, a analizar las políticas exteriores de EE.UU. y de la UE y, así, dar con la clave de las diferencias entre ellas.

⁵⁰² Holsti (2010) Ob. Cit.

7.3. El excepcionalismo como clave de la diferencia entre la política exterior de EE.UU. y de la UE

Este apartado vamos a dividirlo teniendo en cuenta las cinco características mencionadas arriba y, a través de ejemplos de medidas tomadas en política exterior de cada uno de los actores, comprobar cuáles son las diferencias entre ellos teniendo en cuenta los factores que nos ofrecía Miller (valores, sistema de creencias y visión del mundo) y que determinaban un tipo de comportamiento u otro.

Sin embargo, para no repetirlo en cada una de las características que se van a analizar, vamos a partir de que ambos actores surgen de un sistema de valores muy similar basado en principios como la democracia, el Estado de derecho, la libertad, la igualdad y el respeto por los derechos humanos. Aunque haya matices que diferencien la interpretación de estos valores, así como su proyección, no los consideramos tan determinantes en la implementación de la política exterior como los otros dos, es decir, el sistema de creencias y la visión del mundo. De todas maneras, se hará alusión a alguno de ellos en la medida en que dicha interpretación pueda ser una pista sobre la diferencia en el comportamiento de los actores, sobre todo en lo que se refiere a la igualdad, la libertad y el respeto por los derechos humanos.

7.3.1. La responsabilidad, la obligación y misión de “liberar” a los otros

Como hemos dicho a lo largo del texto, ambos actores, se sienten con la responsabilidad de actuar en el exterior. Pero ¿cuál es el origen que define esa responsabilidad? Ese origen, como veremos a continuación, proviene del sistema de creencias y de la visión del mundo por parte de cada uno de los actores.

En cuanto a EE.UU., Morgenthau afirma que ellos son espectadores de un mundo lleno de conflictos que hace que se crean moralmente superiores, porque han logrado convertirse en una gran potencia sin necesidad de conquistar o hacer la guerra contra nadie⁵⁰³. Así, piensan que, cuando todo el mundo se vuelva democrático, desaparecerán las dinámicas de

⁵⁰³ Morgenthau (1950) Ob. Cit.

políticas de poder, por lo que esta se convierte en la misión que EE.UU. debe cumplir en el mundo.

El credo americano consiste en “la mezcla de religión, asumida superioridad de instituciones políticas, económicas y sociales y una combinación de impulsos caritativos y paternales de convertir a los otros a los valores y principios americanos”⁵⁰⁴. Bracevich (2004) afirma que, según los partidarios de George W. Bush, los americanos no pueden eludir la obligación de eliminar el mundo del mal, el llamado de América y la voluntad de Dios están inexorablemente unidos.

George Kennan (1951) afirmaba que “si las políticas y las acciones del gobierno de EE.UU. van a producirse en conformidad a estándares morales, esos estándares van a tener que ser los americanos, fundados en los principios tradicionales americanos de justicia y propiedad”. Por su parte, Chollet y Lindsberg (2007), afirman que “los valores americanos son un componente indispensable de rol de EE.UU. en el mundo (...) es lo que le une a aliados como Europa y les separa de China”. Como decíamos al principio, los valores son compartidos por los dos actores, sin embargo, la carga de moral individual y religiosa no les une a la manera de ver el mundo que tiene Europa, puesto que, como observaremos más adelante, la responsabilidad de la UE no se sienta sobre esas bases morales individuales y de carácter religioso.

Irving Kristol, padre del neoconservadurismo, afirma que la política exterior americana “es el interés nacional de un poder mundial, definido como un sentido de destino nacional” y es un compromiso con la visión mesiánica de la nación y de su rol en el mundo⁵⁰⁵. A este respecto, Holsti escribe que, desde Hamilton a George W. Bush, “los EE.UU. tienen una tarea de apoyar la lucha de los otros por la libertad”⁵⁰⁶, ejemplos de cómo se ha llevado a cabo ha habido muchos: el Destino Manifiesto que supuso “la justificación moral, así como el incentivo moral para la expansión hacia el oeste de EE.UU., el particular modo americano de fundar un imperio, “el Imperio Americano””⁵⁰⁷. El autor afirma que

⁵⁰⁴ Holsti, Kal J. (2010) Ob. Cit. pp. 50.

⁵⁰⁵ Kristol, Irving *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*. New York: The Free Press, 1995.

⁵⁰⁶ Holsti (2010) Ob. Cit.

⁵⁰⁷ Morgenthau, H. (1950) Ob. Cit. pp.846.

Jefferson, Adams, Theodore Roosevelt, Wilson y Franklin Delano Roosevelt tenían en común el hecho de que la ley moral coincidía, de manera exacta, con el interés nacional requerido.

Entre estos presidentes de EE.UU., se puede destacar como ejemplo la intervención o participación de Wilson y Franklin Delano Roosevelt en las dos guerras mundiales, bajo la justificación de que solo mundos democráticos podían ser seguros. Así, “la convicción moral de Wilson no puede ser discutida. Para él, el gobierno democrático constituía casi una religión”⁵⁰⁸. Sin embargo, gobiernos considerados más realistas, como el de Harry Truman, estaban de acuerdo y afirmaban que la única manera de salvar al mundo del totalitarismo era “que todo el mundo adoptara el sistema americano”⁵⁰⁹.

Por su parte, Ronald Reagan, en referencia al apoyo a los Contras nicaragüenses, declaró que estos son el “equivalente moral de nuestros Padres Fundadores”, lo cual justificaba, como apreciaremos en el capítulo 10, cualquier medida para fortalecerlos y apoyarles. Para los neoconservadores que formaban parte del gobierno de George W. Bush, “una política exterior moral refuerza aquellas virtudes y valores en la ciudadanía de EE.UU. y ayuda a conseguir el apoyo para perseguir el interés nacional”⁵¹⁰. Es decir, es válido apoyarse o justificarse en una supuesta correcta moral para poder obtener la legitimidad interna (que es la única que se toma en cuenta) para actuar en el exterior. Así, George W. Bush afirmó que “América es una nación en una misión... y esa misión viene de nuestras creencias básicas (...) América actúa en la causa con amigos y aliados, aunque entendemos nuestro llamado especial”⁵¹¹.

En conclusión, la responsabilidad, la obligación y la misión de EE.UU. está basada en una superioridad moral y una profunda religiosidad (sistema de creencias que mencionábamos en el marco de análisis) y de una visión del mundo conflictiva que solo puede salir de ese atolladero con la intervención de EE.UU.

⁵⁰⁸ Perkins, Dexter, *La política exterior norteamericana*, Barcelona, Casa Editorial, 1986, pp. 23.

⁵⁰⁹ Holsti, Kal J. (2010) Ob. Cit.

⁵¹⁰ Schmidt, Brian y Williams, Michael, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realist en Security Studies*, 17:2, 2008, pp. 214.

⁵¹¹ State of the Union Address, 20 january, 2002. Disponible en:
<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/>

Por otra parte, la responsabilidad que se atribuye la UE con respecto al sistema internacional tiene origen en otro aspecto diferente de la moral que antes atribuíamos anteriormente a EE.UU., y es el carácter constitutivo de la UE como una potencia normativa basada en la superación de la tradición estatista y concentrada en el bienestar del individuo y en los derechos humanos⁵¹².

El artículo 21.1. del Tratado de Lisboa estipula que “la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto a la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional”. Para Stanley Hoffman, la UE promueve los derechos humanos con la intención de “transformar la naturaleza del juego de la política internacional”⁵¹³, es decir, que haya un marco legal (que lo hay) que sea cumplido por todos los actores del sistema.

Para Casla, la defensa de los derechos humanos en el exterior no se justifica solo con principios éticos, sino también con argumentos realistas relacionados con la seguridad, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales y, sin duda, con un sentido más amplio de dicha seguridad⁵¹⁴. Es decir, que la UE propone e intenta promover un marco normativo que todos los estados cumplan, puesto que esta sería la única manera de otorgar paz, estabilidad y seguridad al escenario internacional.

Así, Ian Manners, define a la UE como potencia normativa que está basada en ideas y normas, por lo tanto, “el ingrediente fundamental de la potencia normativa de Europa es que la UE tiene una existencia diferente a la de las formas políticas previas, y que esta diferencia concreta predispone a la Unión a actuar de un modo normativo”⁵¹⁵.

⁵¹² Lindley – French, Julian, *Common Interest and National Interest: Briding the Values / Interest Gap* en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003.

⁵¹³ Hoffman, citado en Casla Salazar, Koldo, *El papel de los derechos humanos en la política exterior de la U.E: un modelo de análisis* en *Relaciones Internacionales*, No 17, junio, 2007.

⁵¹⁴ Casla Salazar, Koldo, *El papel de los derechos humanos en la política exterior de la U.E: un modelo de análisis*, en *Relaciones Internacionales*, No 17, junio, 2007.

⁵¹⁵ Manners citado en Casla Salazar, Koldo (2007).

La Declaración Conjunta de la Comisión Europea y el Consejo de noviembre de 2000 se basan en el principio del desarrollo humano y social sostenible, equitativo y participativo, y que la promoción de los derechos humanos, la democracia, el Estado de derecho y la buena gobernanza forman parte de él⁵¹⁶. Esta declaración se identifica con el indicador de desarrollo humano de Naciones Unidas. Así es como la UE formula su política exterior, puesto que considera que un mundo con normas es un mundo estable, y bajo esas normas se proyecta la PESC, la cual está enfocada hacia los valores por defender en el mundo y en beneficio de todos sus habitantes (paz, seguridad internacional, cooperación, Estado de derecho, derechos humanos y libertades fundamentales), más que a los intereses propios de la Unión (independencia y seguridad). La UE hace y promueve que prevalezca la ética de unas normas comunes que todo el mundo ha de cumplir y que todos deben apropiarse como suyas, esto hará del escenario internacional un campo mucho más transparente, estable, previsible y seguro.

Si realizamos una observación de los últimos siglos del escenario internacional, donde han prevalecido las políticas de poder, hegemónicas y la anarquía internacional así como las cruzadas civilizadoras, y observamos el comportamiento de EE.UU. y la UE en cuanto a la responsabilidad y obligación de intervenir en dicho escenario, ¿quién es el excepcional?

7.3.2. La responsabilidad debe estar libre de constreñimientos externos

Para EE.UU., la responsabilidad de actuar en el sistema internacional, como mencionábamos arriba, se debe a un deber moral que proviene de una supuesta superioridad debido a la experiencia norteamericana y que se identifica, además, con el interés nacional del Estado. George W. Bush, en su Guerra contra el Terror, cometió toda clase de abusos, torturas, detenciones preventivas⁵¹⁷, que iban en contra de la legalidad internacional, puesto que el interés nacional y la legitimidad de la acción solo pueden ser constreñidas por parte

⁵¹⁶ Declaración del Consejo y la Comisión, de 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Política de desarrollo de la Comunidad Europea - de 26 de abril de 2000.

⁵¹⁷ Ver Walt, S. (2010); Lewis, N. (2004).

de los ciudadanos americanos, y no por un ente u organización internacional sin ninguna legitimidad democrática.

Uno de los principios fundacionales de EE.UU. es la libertad, el hecho de que para ellos no hay nada que esté por encima, ni moral ni materialmente. Acuden a ese principio de libertad para actuar sin ningún tipo de constreñimiento externo que les impida llevar a cabo acciones o alianzas fuera de la ética y legalidad internacionales. Así, si no le queda más remedio que intervenir con quien no le gusta y con quien siente es inferior, ha de hacerlo, pero bajo su control y sin estar sujeto a control externo, ni siquiera a consejos⁵¹⁸. Según Carlsnaes, EE.UU. se ve con la libertad de actuar cuando sea preciso, pero le “obliga” la responsabilidad que le otorga su excepcionalismo⁵¹⁹.

Sin duda, este claro rechazo al constreñimiento externo proviene de consideraciones políticas domésticas ya que, el Senado, del cual se necesita, como antes veíamos, dos tercios para poder ratificar un tratado, es muy celoso de que el gobierno federal tome decisiones de esta índole. Es por esto que EE.UU. ha quedado fuera de numerosos tratados internacionales en relación con cualquier tema de la agenda internacional, optando no comprometerse y así actuar, si fuera necesario, de manera unilateral⁵²⁰.

⁵¹⁸ Lieven, Anatol, *American Right or Wrong*, en *Open Democracy Free Thinking for the World*, September, (2004), en: www.opendemocracy.net

⁵¹⁹ Carlsnaes, Walter, *The Agency – Structure Problem in Foreign Policy Analysis en International*, en *Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, September, 1992.

⁵²⁰ EE.UU. se ha quedado fuera de numerosos tratados internacionales, a saber: Convenio Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convenio sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios; Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena; Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; Convenio sobre la Diversidad Biológica; Convenio sobre la Protección y Utilización de Cursos de Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares; Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción; Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados; Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños; Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la Pena de Muerte; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad; Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Desde 1945, la

Pero ese principio de libertad se promueve también de manera activa en el sentido que tiene que ver con su carácter de misión, puesto que América es libre de actuar frente a naciones que ellos consideran irracionales, incorregibles y no cambiantes y hostiles, pudiendo dictarles o conquistarles por su propio bien⁵²¹. Así, quien decide si EE.UU. va a actuar o no, no es un agente externo, sino ellos mismos. Como ejemplo bastaría nombrar la Ley de Autorización para el uso de la Fuerza Militar del 18 de septiembre de 2001⁵²². Según la sección 2 de este documento: “El Presidente queda autorizado a utilizar toda la fuerza necesaria y apropiada contra aquellas naciones, organizaciones, o personas que, según él determine, hayan planeado, autorizado, cometido, o ayudado a cometer los ataques terroristas que ocurrieron el 11 de septiembre de 2001 o que hayan dado cobijo a esas organizaciones o personas a fin de prevenir cualesquiera otros futuros actos de terrorismo internacional, contra EE.UU. por tales naciones, organizaciones, o personas”.

La UE también tiene como principio la libertad, pero la del individuo en el marco de los derechos humanos, no la libertad mal entendida de actuar, incluso si se está quebrantando la ley⁵²³. Para Europa, no hay razón para impedir el avance de la democracia en el mundo, pero no es suficiente justificación para hacer que nuestros valores nos obliguen activamente a apoyarla. Es decir, en primer lugar, no se deben confundir los valores con los intereses y, mucho menos, ponerlos por encima, pero además, en segundo lugar, no debemos participar activamente en acciones fuera de la legalidad internacional bajo la justificación de la promoción de nuestros valores.

Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya (7 de octubre de 1985, los Estados Unidos declararon que en lo sucesivo no acatarían las decisiones de la Corte y suspendieron su adhesión a la Declaración por la que se reconoce como obligatoria la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, que habían firmado el 26 de agosto de 1946). De los ocho convenios básicos de las Naciones Unidas relativos al trabajo y la Organización Internacional de Trabajo, los Estados Unidos han ratificado dos.

⁵²¹ Lieven (2004) Ob. Cit.

⁵²² Ley Pública 107 – 40 de 18 de septiembre de 2001, 107º Período de Sesiones del Congreso de EE.UU. relativa a la autorización del uso de la fuerza. Esta ley estipula que “El presidente queda autorizado a utilizar toda fuerza necesaria y apropiada contra aquellas naciones, organizaciones, o personas que según él determine hayan planeado, autorizado, cometido, o ayudado a cometer los ataques terroristas que ocurrieron el 11 de septiembre de 2001; o que hayan dado abrigo a tales organizaciones o personas, a fin de prevenir cualquiera otros futuros actos de terrorismo internacional contra los Estados Unidos por tales naciones, organizaciones o personas”.

⁵²³ Lipset afirma que la diferencia en el concepto de libertad en EE.UU. y Europa influye a nivel doméstico y, de hecho, la considera una de las principales causas de que en EE.UU. haya más delincuencia que en Europa. Véase: Lipset (1996) Ob. Cit.

Para EE.UU. los constreñimientos externos sirven para poder tener un mayor control sobre los demás estados del sistema internacional, pero no para limitar su libertad de actuación. Sin embargo, para la UE, la legalidad internacional es un fin en sí mismo, es más, supone la creación de una estructura internacional en la que nadie puede saltarse las normas y, si lo hacen, pueden a sí mismo ser castigados por ello. En este sentido, Scheipers y Securelli afirman que, con la creación de la Corte Penal Internacional y la firma del Protocolo de Kioto, la UE se representa a sí misma en contraposición a EE.UU., puesto que impulsa “un marco normativo propiamente europeo que se traduce en principios como la rendición de cuentas por crímenes internacionales y la lucha contra el cambio climático”⁵²⁴. Mientras que la Corte Penal Internacional, para la UE supone un avance hacia la seguridad, para EE.UU. supone una amenaza a su libertad de acción, ya que la rendición de cuentas por parte del gobierno de EE.UU. se realiza únicamente ante el pueblo americano. Sin embargo, Tony Blair, ex primer ministro inglés, se tuvo que sentar en un banquillo para justificar su intervención en Irak y también le costó la impopularidad y la dimisión⁵²⁵. George W. Bush, tras haber quebrado cualquier tipo de legalidad internacional y normas de intervención durante su primer período, volvió a ser reelegido en 2004.

De esta manera, la UE es la que realmente se hace excepcional en la medida que su modelo se caracteriza por la soberanía compartida a través de las normas, que supera el concepto clásico de Estado – nación y que supone la articulación funcional y normativa en diferentes niveles de gobierno y de representación política⁵²⁶. Así, “las normas dan forma a las expectativas y cálculos de los hombres de Estado: ellas generan entendimientos entre las unidades del sistema e influyen en la opinión pública”⁵²⁷. Lo excepcional, por tanto, no es comportarse como se han comportado los estados, sin reconocer ninguna autoridad por encima de ellos mismos y con la legitimidad de hacer cualquier cosa dentro y fuera de sus fronteras. Lo excepcional es superar el sistema de estados westfaliano y acordar y respetar unas normas que, el hecho de cumplirlas, sea lo que hace libres y seguros a los actores del sistema.

⁵²⁴ Scheipers, S. and Sicurelli, D. *Normative Power Europe: A Credible Utopia?* En *Journal of Common Market Studies*, 45:2, 2007, pp. 435-457.

⁵²⁵ En junio de 2007 entregó el cargo de primer ministro a Gordon Brown.

⁵²⁶ Aldecoa Luzárraga, Francisco (2006). Ob. Cit.

⁵²⁷ Haine (2003) Ob. Cit. Pp. 51.

7.3.3. Los actores excepcionales se ven en un mundo hostil donde las amenazas son universales.

Ivo Daalder, entre las características que enumera de la política exterior de EE.UU., se encuentra la prerrogativa soberana y unilateral para proclamar lo bueno y lo malo para el mundo⁵²⁸. No nos vamos a detener demasiado en esta característica de una política exterior de un Estado excepcionalista, puesto que tiene mucho que ver con aquello que analizábamos en el capítulo 6 sobre la política hegemónica de EE.UU.

El objetivo indicado prácticamente por todos los presidentes de EE.UU. tras la segunda guerra mundial, ha sido mantener la posición en el sistema, y esta se debe mantener ante cualquier tipo de amenaza, utilizando cualquier método al alcance (libertad) y contra quien sea que amenace la seguridad de la nación.

Cuando alguien se siente en esta posición de privilegio, y lo mezcla con ese maniqueísmo religioso que divide el mundo entre lo bueno y lo malo, siendo ese alguien el lado bueno, todo lo que resulta es una amenaza para él, y hace que parezca una amenaza para el resto del mundo. Es por esto que, cuando EE.UU. encuentra (y siempre la encuentra) una amenaza que ponga en peligro su seguridad, va a intentar universalizarla de dos maneras diferentes:

- Convenciendo a todos de que ellos siempre representan el lado de la justicia y del bien.
- Buscando aliados a nivel global que le ayuden a eliminar dicha amenaza (esta es la última característica que nombrábamos de la Doctrina Bush de la diplomacia transformativa).

El más claro ejemplo de esta manera de proceder se puede apreciar en el tiempo que ocupó EE.UU. en intentar convencer a sus socios en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de que Saddam Hussein no solo era una amenaza para el Medio Oriente y EE.UU., sino para todo el mundo. En cuanto a la segunda manera de universalizar las amenazas, el

⁵²⁸ Daalder, I. H. a. L., James M. *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, 2003.

ejemplo que más lo ilustra es el hecho de ver cómo EEUU volvía a los países sus aliados para la Guerra contra el Terror. Por ejemplo, con Colombia, en 2002 reactivó el Plan Colombia para combatir el terrorismo en ese país convirtiéndose así en el tercer receptor de asistencia, tras Israel y Egipto, para enfrentar la amenaza terrorista (la cual no tenía nada que ver con la que se enfrentaba EE.UU.). Colombia, por su parte, adoptó la retórica de EE.UU. para combatir su conflicto interno y firmó un acuerdo bilateral por el cual no podía enviar a la Corte Penal Internacional a soldados norteamericanos que operaran en su territorio, bajo la condicionalidad de que se le podría eliminar la ayuda del Plan Colombia que, anualmente, renueva el Congreso de EE.UU.

Así, cuando un Estado se propone como objetivo mantener o mejorar su posición en el sistema, siempre va a tener una percepción hostil y desconfiada del escenario internacional, pues siempre estará temiendo que alguien le desplace de dicha posición. Es por esto que, EE.UU. lleva, y ha llevado, siempre a cabo una política exterior activa frente a las amenazas que ha percibido para su seguridad, en particular, y la del resto del mundo, en general⁵²⁹.

La UE, como decíamos al analizar la EES, identifica, prácticamente, las mismas amenazas que EE.UU., sin embargo, la UE es consciente de la especificidad de cada una de las amenazas y las intenta abordar desde la raíz de la misma, sin caer en simplificaciones de que hay que combatir el mal. Así, aunque la UE ocupa una posición privilegiada en el sistema internacional, no intenta mantenerla creando una estructura internacional hostil dividida entre el bien y el mal. Es de esta manera que la UE enfoca y redacta sus políticas de manera general, como por ejemplo, la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, pero implementándola de manera que tiene en cuenta las especificidades de cada uno de los estados beneficiarios de la misma.

Es por esto que la UE elabora un documento que se denomina Estrategia País, que a su vez forma parte de una estrategia regional, la cual queda enmarcada en alguna de las propuestas, iniciativas o políticas que lleva acabo. Otro ejemplo que ilustra esta posición de

⁵²⁹ Durante las dos guerras mundiales la amenaza fue el nacionalismo en forma de fascismo o nazismo y la falta de democracia. Durante la guerra fría, la amenaza fue el comunismo. Durante la década de los ochenta la amenaza fue el milagro económico japonés. Durante la década de los noventa, la droga, Clinton volvió a la promoción de la democracia y para George W. Bush, la amenaza fue el terrorismo y los estados fallidos.

la UE, sería la Política Europea de Vecindad, la cual se desarrolla a partir de Planes de Acción individualizados que tienen en cuenta las características de cada Estado cobijado por esta política⁵³⁰.

Sin embargo, la implementación de la *Millenium Challenge Account* consistía en unos criterios unilateralmente establecidos por EE.UU. que tenían como marco general la Guerra contra el Terror, y que los países que quisieran acceder a los fondos de la misma, debían cumplir esos criterios, es decir, la ayuda se dirigía estratégicamente bajo criterios estratégicos de EE.UU. y no por las necesidades específicas de los receptores. Pakistán, del general Musharraf, país no caracterizado por su desarrollada democracia, fue uno de los principales beneficiarios de ayuda de EE.UU. aun siendo un Estado dudosamente democrático.

Por tanto, el hecho de no universalizar las amenazas en el sentido que el resto del mundo debe percibir las como el actor bien posicionado las percibe sino intentar afrontarlas desde su raíz, y a través de métodos que no sobrepasan la legalidad internacional, provoca que no se cree un escenario internacional hostil, sino guiado por la fuerza normativa de las instituciones internacionales, foros en los que la mayoría de los estados participan y negocian. La historia de las relaciones entre los actores del escenario internacional ha sido una historia de amenazas universales contra el mundo civilizado, contra creencias no compatibles o contra enemigos globales, que lo único que han creado han sido resentimientos y mucha historia de conflictos incluso sin resolver, porque cuando todo se eleva a buenos y malos, se hace prácticamente imposible cualquier solución. Lo excepcional es poder abordar las amenazas como lo hace la UE, con una visión más

⁵³⁰ La Política Europea de Vecindad se puso en marcha en 2004, antes de que entrara en vigor la Constitución Europea que luego fue sustituida por el Tratado de Lisboa. Esta política consta de un principal instrumento que son los Planes de Acción individualizados para cada uno de los países que pertenecen a esta política. Cada uno tiene un Plan de Acción diferente y los únicos países que no tuvieron, ni tienen hasta ahora son Bielorrusia y Libia. Una de las razones por la que se tuvo que hacer de esta manera es para poder hacer acuerdos con los países fronterizos de manera institucionalizada puesto que a través de la Conferencia de Barcelona (1995) y la Unión por el Mediterráneo, no tuvieron éxito, ya que proponían la integración de los países fronterizos para negociar en bloque con la UE, lo cual resultaba imposible con la presencia de Israel y las diferencias tan marcadas entre, por ejemplo, Marruecos y Argelia. Así, la UE se intenta adaptar a las relaciones con terceros pero siempre imponiendo un marco normativo en el que apoyar dicha relación y que determine el comportamiento de los estados. Forman parte de la Política Europea de Vecindad: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Moldova, Marruecos, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania. Para más información sobre esta política ver: <http://www.ec.europa.eu/world/enp/partners/>

profunda y conocida de las mismas y sin universalizar el mal, sino intentar convivir en la diversidad a través de poder compartir unas normas.

7.3.4. Los actores excepcionales desarrollan la necesidad de tener enemigos externos

Si la política exterior de cualquier país cumple con las tres características anteriores, la consecuencia natural es que se cumpla la que hemos analizado. El ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001 dio la excusa perfecta para que EE.UU. desarrollara la existencia de un nuevo enemigo. Así, para el presidente George W. Bush, el terrorismo constituía no una conspiración o una banda criminal, sino la misma encarnación del mal, que no respondía a ninguna racionalidad, ni motivos, sino que era maldad pura. En sus palabras: “gente que no tiene país, ni ideología; están motivados por el odio”⁵³¹. Esto recuerda mucho a la justificación de los imperios europeos que desarrollaban la concepción de enemigo identificándole con los barbaros, y así justificaban de paso el carácter civilizador de su misión imperial. George W. Bush expresó en el Congreso que “libertad y miedo, justicia y crueldad, han estado siempre en guerra, y sabemos que Dios no es neutral”⁵³².

Es evidente que si un Estado recurre a ese tipo de comportamiento frente a un acontecimiento, hasta el punto de poner a Dios de su parte, va a desarrollar la existencia de enemigos, los terroristas que ya tenía, y todos aquellos que no estén de acuerdo con la actitud de cruzada que tomó EE.UU. ante este episodio. El hecho de causar rechazo, provoca que se creen enemigos, y EE.UU. siempre los ha creado, por su actitud (identidad), así como por la necesidad de crear una estructura en la que justifica sus acciones (relación agente-estructura). Holsti afirma que “la transición de una percepción del entorno externo basado en el miedo, a una escena internacional más benigna puede resultar difícil para los

⁵³¹ Bacevich, Andrew J. y Podromov, Elisabeth H. *God is not Neutral: Religion and US Foreign Policy after 9/11* en *Foreign Policy Research Institute*, winter, 2004.

⁵³² *Speech to Joint Session of Congress and the Country*, 20 de septiembre de 2001. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html>

individuos y las instituciones, que su razón de ser ha estado íntimamente atada con la percepción de amenaza, identidad, roles fijados y manejo de crisis”⁵³³.

En la UE, sin embargo, desde sus inicios “se pueden apreciar las causas estructurales (el entorno internacional), las causas institucionales (la necesidad de crear instituciones y que estas evolucionen) y las ideas (crear un nuevo “animal” diferente al anterior con intereses y valores semejantes y con un mismo objetivo, la paz)”⁵³⁴. “La política exterior de Europa hoy no es una política de tipo imperial o territorial, en el sentido de zonas de influencia y de control, sino que sus objetivos buscan la estabilidad económica y política en sus fronteras, así como difundir un mensaje propio en un mundo globalizado”⁵³⁵. Es decir, tomando una actitud guiada por el principio de igualdad, al menos ante la ley, y con la limitación de la acción a partir de dicha legalidad y teniendo la fuerza como último recurso para la solución de controversias, es muy difícil desarrollar enemigos.

Si se tiene en cuenta la ley internacional como único criterio para abordar los problemas o amenazas internacionales, se da pie para que pueda haber una negociación y solución a los conflictos. Cuando el debate se eleva a un debate moral, siempre va a existir otro que posea una moral diferente y que se convierta en rival o enemigo, sin embargo, si, independientemente de la moral individual, se consensuan unas normas de comportamiento, estas se convierten automáticamente en las que determinan la actuación de los actores, pues al haber sido ellos quienes las han creado, y se han apropiado de ellas, se comportarán en consecuencia. Entonces, no poseer esa visión maniquea del mundo ayuda a no crearse enemigos, y un mundo en el que no se es una amenaza para nadie, es un mundo en el que eres excepcional, puesto que, hasta nuestros días, lo que ha predominado en las relaciones internacionales ha sido, cuanto menos, la desconfianza entre los actores.

7.3.5. Los estados excepcionales se representan como víctimas inocentes

⁵³³ Holsti (2010) Ob. Cit. Pp. 65

⁵³⁴ Parsons, C. *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, en *International Organization* 56(01): 2002, pp. 65.

⁵³⁵ Cloos, citado en Aldecoa Luzárraga, Francisco (2006). Ob. Cit.

Quizás una de las preguntas más generalizadas entre los americanos, ciudadanos de a pie y élites políticas, nada más producirse los atentados del 11 de septiembre de 2001, fue ¿por qué nosotros? O, en su defecto ¿por qué nos odian? Como preguntándose qué hemos hecho nosotros para merecer un atentado de este calibre. Sin duda, nada justifica un atentado terrorista ni ningún tipo de violencia, sin embargo, la creencia (y poca prudencia) de saberse siempre “el bueno”, sin ningún tipo de autocrítica y sentido de la responsabilidad, provoca que, cuando un acontecimiento de esta magnitud ocurre, uno se haga este tipo de preguntas.

El carácter aislacionista que muchos actores han atribuido a diversos períodos de la historia de EE.UU., nunca ha sido del todo cierto, quizás únicamente, como mencionaba Morgenthau, en la primera década de la existencia de la república⁵³⁶. El resto de la historia de EE.UU. ha estado caracterizada por una política exterior activa y con las características que hemos analizado durante todo el texto, y en este proceso, EE.UU. ha construido una identidad que no todos los estados o agentes aceptan, y su proceso de construcción se ha llevado a cabo por el bien de ellos (que coincide con el de toda la humanidad). Este proceso, según ellos, les otorga legitimidad para mostrar e incluso imponer su manera de hacer las cosas.

K.J. Holsti dice que Richard Armitage (consejero de política exterior de George W. Bush), fue preguntado tras los atentados sobre si cambiaría algo de la política de EE.UU. en Medio Oriente, y este respondió que por qué tendría que cambiar algo, no veía ninguna razón para ellos, puesto que todo lo que hace EE.UU. es noble, virtuoso y útil⁵³⁷. Joe Klein apela a la religiosidad de George W. Bush para afirmar que el problema de fe del presidente es que no le permite replantear las cosas o tener segundos pensamientos para explorar otras posibilidades intelectuales o cuestionarse las posibles consecuencias de sus acciones.

George W. Bush propagó los valores americanos de democracia y libertad. No nombró la defensa del imperio americano sino la nación en sí. Así, logró que EE.UU. se sintiera una nación víctima y con todo el derecho. Este sentimiento es muy peligroso en la medida que

⁵³⁶ Ver: Boot, Max (2003) *The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power*, Nueva York: Basic Books.

⁵³⁷ K.J. Holsti (2010) Ob. Cit.

es muy emocional y está cargado de creencias, y la historia es testigo de que las principales causas de las guerras las hayan sido los exaltamientos exacerbados del nacionalismo (que forma parte de la identidad) que distorsiona la imagen de uno mismo y del otro⁵³⁸.

La UE, por su parte, y como analizamos en el capítulo 6, siempre ha acogido una política de responsabilidad con los más desfavorecidos, conscientes de su pasado y de la transformación que han logrado tras la finalización de la segunda guerra mundial. Europa ha sido el escenario de los peores horrores que ha sufrido la humanidad y nunca ha evadido su responsabilidad, más aún, ha llevado a cabo una política exterior activa que promueve que esos horrores no se vuelvan a repetir en ningún lugar del mundo.

Una de las razones que produjeron esos desastres en Europa fue la falta de normas internacionales que dieran forma y determinaran la identidad de los estados y, sobre todo, no situar al individuo como el centro de la protección por parte de los garantes de la seguridad. Así la UE ha intentado, sin victimismos, crear una estructura internacional no caracterizada por la anarquía, y aun los estados miembros pueden actuar bajo esa condición permisiva, comportamiento que a veces parece pura nostalgia, en vez de avanzar hacia una verdadera política exterior europea que proyecte esa visión del mundo en que hay una relación estrecha entre el respeto a los derechos humanos y el desarrollo. Lo que Aldecoa denomina “las cuatro “D”: derechos humanos, democracia, desarme y desarrollo económico y social sostenible, como base de “una nueva ética mundial como principio de gestión del planeta”⁵³⁹ en donde las únicas víctimas pueden ser las personas que se vean afectadas por la falta de cumplimiento de esas preciadas “D”.

⁵³⁸ Lieven (2004) Ob. Cit.

⁵³⁹ Aldecoa (2006) Ob. Cit.

8. ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: UN INSTRUMENTO DE PODER O DE LEGITIMIDAD.

Después de haber hecho el análisis teórico de lo que suponen las diferencias entre EE.UU. y la UE en cuanto a su comportamiento en el escenario internacional, vamos a comprobar de manera empírica que la teoría expuesta se corresponde con la realidad. Para esto, hemos

escogido dos casos que nos parecen relevantes y que abarcan las diferencias que hemos analizado durante el texto.

El primer caso que vamos a estudiar es el comportamiento de EE.UU. y de la UE frente a la ONU, que nos va a demostrar cómo EE.UU. instrumentaliza esta organización en favor de sus intereses, por lo que vamos a demostrar las diferencias que mencionábamos en cuanto a la posición hegemónica de EE.UU. que tenía que ver con su identidad, por qué la estructura interna de EE.UU. y de la UE influyen en las relaciones con esta organización y cómo es la relación agente – estructura la que influye en el comportamiento de ambos actores frente al desempeño en Naciones Unidas.

El segundo caso que se va a analizar es la relación de EE.UU. y de la UE con Irán, uno de los países más controvertidos en la actualidad y que ha fomentado una serie de comportamientos que evidencian las divergencias entre los dos actores de manera muy clara. En este caso vamos a demostrar cómo se diferencia la percepción de amenaza entre los dos actores así como el comportamiento de estos también depende de la identidad, que a su vez depende de cómo es apreciado por el otro, en este caso, Irán. Si el escenario internacional creado es de carácter conflictivo y la percepción de los actores es de amenaza, el comportamiento cambia drásticamente en el caso de EE.UU. mientras que la UE, aun dentro de un ambiente hostil, trata de hacer prevalecer la legalidad internacional de manera que el entorno no se securitice y se puedan llevar a cabo negociaciones que den como resultado el consenso y el acuerdo en favor de la paz y seguridad internacional. Por lo tanto, vamos a demostrar cómo el poder material no determina, de manera tan clara, el comportamiento de los actores, sino las ideas y percepciones de estos son las que hacen, en caso de EE.UU. que, por ejemplo, el hecho que Israel posea un arma nuclear no sea una amenaza al sistema, mientras que sí lo sea el hecho de que la tenga un país como Irán.

Para analizar las relaciones entre EE.UU. y la UE con la ONU vamos a tener de marco general lo que Helen Milner y Dustin Tingley denominan el dilema principal (Estado) – agente (institución)⁵⁴⁰, que consiste en que la estructura del agente y las preferencias del

⁵⁴⁰ Milner, Helen y Tingley, Dustin, *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, ASPA, ISA and IPES, Washington University, 2010.

principal son las que determinan la medida del dilema y, por consiguiente, el grado de multilateralismo escogido.

8.1.La instrumentalización de Naciones Unidas por Estados Unidos

Lisa Martin (2003) afirma, en contra de lo que hemos demostrado en el texto, que las políticas multilaterales de EEUU de la década de los cuarenta y cincuenta han girado, con George W. Bush, hacia políticas unilaterales denigrando así el multilateralismo como principio. Francis Fukuyama, por su parte, afirma que:

*“la idea de que Estados Unidos actúa de modo unilateral y los europeos, en cambio, están comprometidos con un amplio orden mundial multilateral es, sin lugar a dudas, una gran simplificación. El internacionalismo liberal, al fin y al cabo, ocupa un lugar de honor en la política exterior estadounidense. Estados Unidos fue el país que fomentó la Liga de Naciones, las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, la Organización Mundial del Comercio y muchas otra organizaciones internacionales”*⁵⁴¹.

Para Benjamin Rivlin, “la visión americana del mundo está reflejada en las principales ideas y principios en la Carta de Naciones Unidas”⁵⁴².

Sin embargo, Robert Tucker afirma que EE.UU. nunca fue del unilateralismo al multilateralismo sino del unilateralismo de una posición de aislamiento, al unilateralismo de una posición de liderazgo indiscutible sobre una alianza global. Es por esto que, sintiéndose así, pueda, como veremos a continuación, instrumentalizar a la ONU según sus propios intereses. EE.UU. no ha cambiado pero su entorno sí, es decir, la estructura, por lo que puede elegir entre tener una interacción con los demás actores y la estructura basada en el conflicto o, por el contrario, cambiar su identidad a partir de una interacción menos conflictiva que no cree enemigos y ponga por encima las normas internacionales y su cumplimiento o, al menos, esto coincida con el interés nacional de EE.UU.

El hecho de que Estados Unidos hubiera promovido la creación de las Naciones Unidas durante la década de los cuarenta, período al que se refería Lisa Martin, no quiere decir que

⁵⁴¹ Fukuyama, Francis (2004) Ob. Cit. pp. 156.

⁵⁴² Rivlin, Benjamin, *US-UN Relations: Briefing Memorandum to the 44th President of the United States*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 30, 2008, pp. 322.

se comprometiera con el multilateralismo, o que creyera que esta era la mejor manera de dirimir los conflictos en el escenario internacional, y más cuando se trate de conflictos que, según EE.UU., afecten a su seguridad nacional.

El primer intento de la Liga de las Naciones, ya hemos dicho que no fue ratificado por EE.UU., por lo que fue un fracaso que llevó, entre otras razones a la segunda guerra mundial. La ONU, por el contrario, sí se logró ratificar y sí logró salir adelante, pero ¿por qué? Esta organización se creó con cincuenta miembros, de los cuales, solo seis eran aliados de la Unión Soviética. Sin embargo, a partir de la década de los sesenta, cuando se producen los procesos de descolonización que tanto apoyó EE.UU., aumentaron los miembros de Naciones Unidas y, este, automáticamente perdió la mayoría aliada⁵⁴³. Es decir, dejó de servirle como instrumento eficaz para llevar a cabo sus intereses en el sistema internacional y puso a funcionar el Consejo de Seguridad, en el cual, las cinco potencias vencedoras de la guerra tienen derecho a veto⁵⁴⁴.

Edward Luck afirma que “para los políticos de EE.UU., intentar negociar en el exótico caos de 191 miembros es frustrante, siendo optimistas, debilitante siendo pesimistas”⁵⁴⁵, sin embargo, ¿Por qué siguen acudiendo a la ONU? Al contrario de lo que afirmaba Lisa Martin y Fukuyama sobre el multilateralismo innato de EE.UU., Luck afirma que teniendo en cuenta las realidades estratégicas y la política doméstica, incluso las superpotencias necesitan socios, los necesitó en la década de los cuarenta y cincuenta, con más motivo los necesita en la actualidad para afrontar amenazas mucho más evasivas como el terrorismo, las armas de destrucción masiva o las disputas regionales. Es decir, el hecho de salir vencedor de una larga contienda como la guerra fría y ser el artífice de una nueva estructura internacional, hace y obliga que EE.UU. acuda a Naciones Unidas para poder perseguir sus intereses.

⁵⁴³ Hoveyda, Fereydoun, *Not Without The United Nations*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 169-175.

⁵⁴⁴ Hay que tener en cuenta que este órgano de Naciones Unidas en el que existe el veto es el que tiene el monopolio del uso de la fuerza a nivel internacional. Es decir, nadie puede utilizar la fuerza si EE.UU. no lo aprueba con anterioridad. Ahí es donde EE.UU. sí aprovecha su poder y este se vuelve determinante puesto que él sí puede impedir que los otros países cumplan con este monopolio creado por ellos, sin embargo, los demás no pueden impedir el incumplimiento por parte de EE.UU.

⁵⁴⁵ Luck, Edward C. *The Survivors: The United States and the United Nations in Troubled Times*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 293-296.

Harry Truman afirmó que “debemos reconocer que tenemos que negarnos a nosotros mismos la licencia de hacer siempre lo que queramos”⁵⁴⁶, por lo visto a lo largo de la historia de la organización, ha servido más como excusa para actuar porque los demás no cumplen y así EE.UU. tiene una justificación para hacerlo. Hay que recordar que una de las excusas que George W. Bush intentó exponer para poder intervenir en Irak en el marco de Naciones Unidas fue precisamente que Saddam Hussein estaba incumpliendo las resoluciones de dicha organización. Así, este autor afirma que la mayoría de presidentes ha utilizado esta organización cuando han sentido que promoverá sus intereses⁵⁴⁷.

Así, teniendo en cuenta el dilema que nos planteaban Milner y Tingley, la estructura de la ONU coincidía muy bien con las preferencias de EE.UU. al crearse aquella. Sin embargo, en la medida que sus miembros fueron aumentando y se fueron añadiendo otras visiones del mundo y la organización se hacía menos manejable (191 miembros para EE.UU. no es manejable), EE.UU. cada vez la tiene menos en cuenta para sus intervenciones en el escenario internacional. Por ejemplo, EE.UU. ha respaldado el incumplimiento por parte de Israel de todas las resoluciones que este ha incumplido desde la 242 del 22 de noviembre de 1967, que exigía la retirada de Israel de los territorios ocupados y el reconocimiento por parte de los estados árabes de aquél, así como “la instauración de una paz justa y perdurable en el Oriente Medio”.

El único órgano que reconoce EE.UU. de esta organización como efectivo es el Consejo de Seguridad, puesto que es en el único órgano en el que tiene mayoría de aliados (Francia y Reino Unido) y, además, el derecho a veto que se concede a estos países, que lo comparten con China y Rusia. Es decir, este órgano de carácter intergubernamental y con derecho a veto, es al que EE.UU., cuando necesita legitimar sus acciones, acude.

Si analizamos las organizaciones internacionales desde la perspectiva que menciona Fukuyama, es decir, que estas son simplemente un conjunto de estados en las que “las partes contratantes pueden, en cualquier momento, desposeer a la organización de dicha legitimidad; la organización y el derecho internacional no tienen una existencia

⁵⁴⁶ Harry Truman, citado en Schlesinger, Stephen, *America and the United Nations: A Delicate Relationship*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 320.

⁵⁴⁷ Schlesinger, Stephen *America and the United Nations: A Delicate Relationship* en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006.

independiente de este tipo de acuerdo voluntario entre los estados – naciones soberanos”⁵⁴⁸, entonces no valdría la pena ir más allá y las instituciones internacionales no deberían ser producto de estudio por parte de los internacionalistas puesto que solo son un instrumento de poder de los estados. Esta es la visión de EE.UU. de que “tienden a no reconocer ninguna fuente de legitimidad democrática por encima del Estado-nación democrático y constitucional”⁵⁴⁹. Sin embargo, se ha demostrado, a lo largo de la corta historia de la ONU, sobre todo tras el final de la guerra fría, que esta tiene vida propia y que puede actuar e influir en los estados para que actúen en el escenario internacional.

Por su parte, “los europeos suelen ser de la opinión de que la legitimidad democrática emana de la voluntad de una comunidad internacional mucho mayor que cualquier Estado – nación (...) y esta traslada la legitimidad a manos de instituciones internacionales existentes que, en parte, la simbolizan. De ahí que las fuerzas de mantenimiento de la paz en Yugoslavia no respondan meramente a disposiciones intergubernamentales, sino también a la expresión moral de la voluntad y las normas de una comunidad internacional más amplia”⁵⁵⁰.

Podemos comprobar, por tanto, que EE.UU., como antes mencionábamos, no es igual a los demás, según ellos y, por tanto, crea una organización en que esa desigualdad quede clara, aunque se ponga a la altura de los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En los otros órganos de Naciones Unidas, EE.UU. apenas participa y, si lo hace y no está de acuerdo, puede incluso hasta retirar los fondos que proporciona⁵⁵¹.

Bush afirmó que “Naciones Unidas debe hacer lo que decimos o corre el riesgo de ser irrelevante”⁵⁵². Muy lejos de ser solo retórica, la anterior frase pronunciada por el ex presidente George W. Bush ante la Asamblea General de Naciones Unidas, expresa lo que en realidad significa dicha organización para Estados Unidos. También desde la posición

⁵⁴⁸ Fukuyama (2004) Ob. Cit. Pp. 162)

⁵⁴⁹ *Ibíd.*

⁵⁵⁰ *Ibíd.*

⁵⁵¹ Por ejemplo en el caso de la UNESCO que aceptó como miembro de pleno derecho a Palestina el 31 de octubre de 2011 y acto seguido, EE.UU. retiró la financiación a este órgano. En la UE no hubo acuerdo y hubo países que votaron en contra (Alemania) o se abstuvieron (Reino Unido). En cambio, estos países no retiraron la financiación, lo que significa, que los europeos, aun cuando no salen favorecidos o se toman decisiones en contra de sus intereses, respetan la decisión.

⁵⁵² Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2002, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2002/09/12/actualidad/1031781606_850215.html

expresada por James Rubin, portavoz de la campaña presidencial de Clinton en 1996, “Naciones Unidas puede hacer sólo lo que Estados Unidos le permita hacer”⁵⁵³, podemos evidenciar la manera de concebir a dicha organización y, por ende, condiciona la manera de actuar ante la misma, facilitando su instrumentalización según la ocasión.

En sí, la idea reside en creer y promulgar que los Estados Unidos no pueden ser restringidos por la sociedad internacional, por todas las razones que ya analizamos, que vienen acompañadas, además, de un poder material que le permite actuar si así lo requiere la situación para ellos. Este foro de Naciones Unidas también le sirve para seguir la táctica de *bandwagoning*, que citábamos cuando hablábamos de cómo EE.UU. utilizaba su poder hegemónico.

Por ello, Naciones Unidas no funciona como una alternativa para los Estados Unidos, sino como una creación del mismo y, pese a ser el principal contribuyente individual del presupuesto de funcionamiento de dicha organización, el aporte que hace es insignificante si se compara con otras cifras relevantes de su economía. Por ejemplo, el presupuesto anual de la ONU equivale al 0,07% del presupuesto federal de los Estados Unidos, al 0,4% del presupuesto de defensa y al 17,6% del presupuesto destinado al desarrollo mundial y a la asistencia humanitaria. De hecho, y en palabras pronunciadas por la ex Secretaria de Estado, quien además fue la representante permanente ante las Naciones Unidas en los años de 1993 a 1996, Madeleine K. Albright “ el presupuesto anual de Estados Unidos destinado a la ONU es aproximadamente lo que el Pentágono gasta cada 32 horas”⁵⁵⁴. También, cuando se analiza el presupuesto que EE.UU. destina a la ONU, en comparación con su PIB, se detecta lo barato en términos pecuniarios que resulta el mantenimiento de dicha organización para los americanos, pues mientras su PIB oscila alrededor de los USD\$14.72 billones⁵⁵⁵, su contribución a la ONU, la cual equivale al 22% del total, tan solo llega a los

⁵⁵³ Taibo, Carlos, *Hacia dónde nos lleva Estados Unidos?* Barcelona, Byblos, 2004.

⁵⁵⁴ Ferguson, Niall, *Civilización Occidente y el resto*, Barcelona, Debate, 2012.

⁵⁵⁵ Estados Unidos Producto Interno Bruto (PIB), en: [http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/pr ducto_interno_bruto_\(pib\).html](http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/pr ducto_interno_bruto_(pib).html)

casi a los 569 millones de dólares⁵⁵⁶. Por lo que podemos concluir que, la ONU, para EE.UU., además de ser un instrumento de legitimidad útil, es barata.

Por otra parte, la posición de EE.UU. frente a la ONU ha sido ambivalente, y ha dependido de los retos que plantee una intervención, así como de los intereses que estén en juego. En la guerra del Golfo, por ejemplo, iniciada en 1990, la actuación, en un inicio, fue unilateral a través de su presidente George Bush, quien anuncia el despliegue de tropas americanas hacia Arabia Saudita, con el fin de proteger dicho territorio de cualquier intento de agresión iraquí. Posteriormente, y después de vencer a las fuerzas de Saddam Hussein, y obligar al retiro de las mismas, EE.UU. acudió a Naciones Unidas para emitir una serie de resoluciones que tenían muy poca probabilidad de no pasar y de no ser aceptadas, si tenemos en cuenta la existencia de una débil Unión Soviética, que en otros momentos se habría opuesto a un despliegue a larga escala de fuerzas americanas, y que tradicionalmente había sido el obstáculo a la política americana en el Consejo de Seguridad.

Esta serie de resoluciones demandaban, entre otras cosas, el retiro iraquí de Kuwait, el embargo a las exportaciones de petróleo de Irak, y autorizaban a las Naciones Unidas a utilizar todos los medios necesarios para liberar a Irak.

Lo que podemos afirmar es que, una vez terminada la guerra, las fuerzas americanas, en lugar de haberse retirado de Medio Oriente, incrementaron su presencia durante la década del 90, pasando de 10.000 hombres en 1993, a 16.000 alrededor del año 2000 (Taibo 2004). Esta serie de acciones reflejan lo que ya en la *Guía para la Planificación de la Defensa*, elaborada por el entonces subsecretario de Defensa Paul Wolfowitz, en 1992, se había expresado: “Estados Unidos es el factor y el responsable del orden mundial, lo que le concede el derecho de ser un actor independiente en el escenario internacional, pudiendo actuar aisladamente cuando no sea posible una coalición de fuerzas o las circunstancias exijan una pronta respuesta”⁵⁵⁷.

⁵⁵⁶ *Determinación de las cuotas de los Estados Miembros del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para 2012*. (2011). Secretaría de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/coord/docs/?symbol=ST/ADM/SER.B/853>

⁵⁵⁷ Alarcón et Soriano, *El nuevo orden americano*, Madrid, Ed. Almuzara, 2004, pp. 112.

Así, como afirma Benjamin Rivlin, en la primera guerra del Golfo, Naciones Unidas le sirvió a EE.UU. para ocupar una posición avalada de liderazgo global, una década y media después le sirvió para deslegitimar la posición y dicho liderazgo⁵⁵⁸.

Esto hace pensar que la identidad que proyecta no es muy importante para EE.UU., sino que le interesa mucho más lo que proyecta al interior, puesto que importantes segmentos del Congreso de EE.UU. tienen la percepción de que la ONU usurpa la soberanía de su país⁵⁵⁹.

El aumento de tropas americanas en Arabia Saudita y, en general, en Medio Oriente durante la década del 90 parece, a primera vista, injustificado, más cuando dicho aumento obedeció a una decisión unilateral del gobierno americano, que contrasta fuertemente con su comportamiento en Somalia, donde era mucho más necesaria la presencia de otros países para garantizar el fin del conflicto y la protección de los civiles.

En este caso, EE.UU. solo intervino en 1992, a través de la Resolución 794 emitida por Naciones Unidas, pero las fuerzas enviadas que incluían armada y naval, solo llegaron al territorio en cuestión, con el fin de facilitar la entrega de ayudas a las zonas más necesitadas, y no con el objetivo de terminar el conflicto. Adicionalmente, uno de los primeros actos de política exterior del nuevo presidente fue disminuir la fuerza americana presente en la zona, pasando de 26.000 hombres a tan solo 5.000; dicha acción fue amparada bajo la promulgación de la Doctrina Clinton, que básicamente establecía que EE.UU. no debía comprometerse en intervenciones militares que pudieran poner en peligro la vida del personal de servicio americano, y como afirmaban los neoconservadores, menos, en zonas donde el interés nacional de EE.UU. no está en juego.

Algo muy similar pasó en 1994, cuando de nuevo bajo la administración Clinton, y a través de la Resolución 940 de Naciones Unidas, EE.UU. envió 20.000 tropas a Haití con el objetivo de restablecer el gobierno del presidente Jean- Bertrand Aristide, quien había sido derrocado por las fuerzas militares del propio país unos años antes. Después de la intervención inicial, Estados Unidos decidió dejar toda la responsabilidad en manos de una

⁵⁵⁸ Rivlin, Benjamin (2008) Ob. Cit.

⁵⁵⁹ *Ibíd.*

misión de Naciones Unidas⁵⁶⁰, y con solo unos pocos cientos de hombres en la isla en un ambiente de asesinato, corrupción e intimidación.

Otro ejemplo que ilustra la posición ambivalente de Estados Unidos frente a Naciones Unidas, ocurrió durante la guerra entre Serbia y Kosovo, a finales de la década de los noventa. Como una de las estrategias que buscaba poner fin a dicho conflicto, se dio la reunión en Rambouillet, que buscaba la mediación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, con el único objetivo de poner fin a la violencia generada en Kosovo. De dicha reunión, surgió la propuesta de dejar Kosovo bajo el control de la OTAN durante tres años, para después llevar a cabo un referéndum que determinara el futuro de la provincia. Los primeros en rechazar dicha propuesta fueron los serbios, y es en ese momento, cuando hace presencia la actuación unilateral de EE.UU., el cual, terminado el conflicto, reconoció de manera unilateral a Kosovo como Estado independiente y soberano. Esta decisión de EE.UU. tuvo eco y muchos países reconocieron el nuevo estatus de Kosovo, otros no⁵⁶¹.

EE.UU. decidió dirigir los ataques de su fuerza aérea no solo contra los serbios que se localizan en Kosovo, sino hacia Serbia como tal, para lo cual no buscó una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, sino que recurrió directamente a la OTAN para ir a la guerra. Esta intervención claramente significó una violación a la soberanía de Serbia, razón por la cual Estados Unidos no buscó la aprobación del Consejo de Seguridad para ejecutarla. Tan solo después de la rendición de Milosevic, las Naciones Unidas emitieron una resolución, exactamente la 1244, en la cual se establece la ocupación militar de Kosovo, a través de la creación de una misión de Naciones Unidas en dicha provincia⁵⁶². Es aquí donde podemos observar el hecho de que EE.UU. puede disparar primero, y después ir en busca de la resolución de Naciones Unidas que le ampare.

⁵⁶⁰ Durante la década de los noventa, en Haití, se produjeron diversas misiones: una misión de transición (UNIMIH) entre 1993 y 1996; una misión de apoyo (UNSMIH) entre 1996 y 1997; una misión de transición (UNTMIH) entre agosto y diciembre de 1997; una misión de Policía Civil (MIPONUH) entre diciembre de 1997 y enero de 2000; misión de estabilización (MINUSTAH) en 2004.

⁵⁶¹ La declaración de independencia de Kosovo se produjo en 2008. Hay países, como España, que aún no la han reconocido, sin embargo, la Corte de Justicia de La Haya dictaminó en 2010 que la declaración era compatible con el derecho internacional.

⁵⁶² La misión que se establece en Kosovo fue liderada por la OTAN y se denominó *Kosovo Force* (KFOR).

Por ello, y otras razones, es que podemos concluir que si bien EE.UU. necesita de Naciones Unidas, esto no quiere decir que necesite ser parte de cada resolución que esta produzca, pues son los acontecimientos internacionales, y la percepción de los mismos como amenaza o no, lo que promueve la búsqueda de consenso en Naciones Unidas por parte de EE.UU. Así sucedió en la etapa posterior al 11 de septiembre del 2001, cuando Estados Unidos no mostró queja alguna frente a Naciones Unidas que, básicamente, reconoció un derecho ilimitado a intervenir en países como Afganistán y que, por ende, le permitía a los EE.UU. actuar sin traba alguna. No obstante, durante la segunda campaña militar en Irak, y frente a la dificultad de encontrar consenso en el Consejo de Seguridad sobre una posible acción militar en dicho país, liderada por EE.UU., Washington optó por esquivar el sistema de Naciones Unidas, escudándose al efecto en la ineficacia de dicha organización⁵⁶³.

Por tanto, podemos observar contradicciones en el comportamiento de EE.UU., ya que, por un lado, escuchamos declaraciones de George W. Bush como “ninguna nación puede construir un mundo más seguro” y “hoy, EEUU disfruta de una posición de fuerza militar sin paralelo y gran influencia económica y política” y, por otro lado, “EEUU se compromete con instituciones duraderas como Naciones Unidas, la OMC, la OEA, la OTAN, así como con otras alianzas de hace mucho tiempo (...) nuestra prioridad es perseguir los intereses americanos con relaciones cooperativas, particularmente con nuestros amigos más cercanos y aliados”⁵⁶⁴. Estas contradicciones evidencian la instrumentalización que hace EE.UU. de Naciones Unidas ya que, si no fuera así, la postura siempre sería la misma.

8.2. La Unión Europea en la última década: posicionándose bajo el paraguas de la ONU

⁵⁶³ Taibo, Carlos (2004). Ob. Cit.

⁵⁶⁴ Rivlin, Benjamin (2008). Ob. Cit. pp. 324

La importancia que Naciones Unidas simboliza para la UE es indudable, principalmente al observar que esta enmarca todas sus acciones dentro de los lineamientos ofrecidos por la Carta de la ONU, por lo cual, se muestra totalmente comprometida con un sistema multilateral efectivo que cuenta con unas Naciones Unidas fuertes en el epicentro del mismo. Por esto, entre otras cosas, las prioridades a mediano plazo de la UE están organizadas en torno a los cuatro pilares fundamentales de Naciones Unidas: la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Por otra parte, tampoco podemos subestimar la relevancia que la UE, como un todo, representa para la ONU. En torno a este punto es importante que destaquemos que la UE contribuye, en gran medida, a la elaboración de las políticas que se adoptan en el seno de la ONU, al contar con veintisiete miembros, que comprenden más de una octava parte del total de los votos en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Junto con otros países europeos, casi una sexta parte de los estados miembros de las Naciones Unidas se alinean actualmente con las declaraciones de la UE en la Asamblea General. Además, los estados miembros de la UE y los países candidatos a incorporarse a ella representan una tercera parte de los miembros que componen el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La UE contribuye, además, de manera importante con las actividades de las Naciones Unidas. Colabora con todos los órganos, organismos y programas de la misma, en prácticamente todas las actividades de la Organización, desde la política de desarrollo y la pacificación hasta la asistencia humanitaria, el medio ambiente, los derechos humanos y la cultura. Es por esto que la UE hace presencia y cuenta con representación, aunque de diferentes maneras, en Naciones Unidas como tal, pero también en sus diversos comités, programas, etc.

Por ejemplo, en el Consejo de Seguridad, representan y defienden las posiciones de la UE los estados miembros de la misma, que cuentan con el estatus de miembros elegidos o permanentes de este órgano (Francia, Reino Unido). En la Asamblea General, desde 1974, se le concedió a la Comunidad Europea categoría de observador según los términos de la Resolución 3208, en la que se estableció que estaría representada por la Comisión Europea que, además, tiene delegaciones acreditadas en los órganos de las Naciones Unidas en Ginebra (entre otros, ACNUDH, ACNUR, UNCTAD, OIT, OMS, OMPI, UIT,

Conferencia sobre Desarme y CEPE), París (UNESCO), Nairobi (PNUMA, Hábitat), Nueva York (Secretaría de las Naciones Unidas, Asamblea General y sus comisiones principales, Comité Económico y Social, PNUD, etc.), Roma (FAO, PMA y FIDA) y Viena (entre otros, ONUDD, ONUDI y OIEA)⁵⁶⁵.

En general, la UE es parte de más de cincuenta acuerdos y convenciones multilaterales, como el único participante que no es un Estado y, es de destacar, que fue en 1991, cuando por primera vez la entonces Comunidad Europea fue reconocida como un miembro con pleno derecho a voto en una agencia de la ONU, específicamente en la FAO, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Esta es una evidencia de cómo el agente y la estructura se van construyendo mutuamente. El sistema de Naciones Unidas, el más amplio en cuanto a número de miembros, que afronta los problemas globales, acepta y se adapta a una nueva realidad de actores que surgen en el escenario internacional y que asumen responsabilidades en el mismo. Por lo que, los estados europeos se van acomodando a la UE en materia de política exterior, porque los problemas globales son cada vez más difíciles de afrontar de manera individual, y la ONU se ajusta a un escenario internacional que hace que actores como la UE tengan cada vez más relevancia, por lo que los tiene que acoger en su seno. De esta manera es que la UE se ha vuelto pionera en el proceso de incluir temas en la agenda internacional como el medio ambiente o los derechos humanos. Hay que recordar que el nuevo Consejo de Derechos Humanos impulsado por la UE no acoge a EE.UU.

En cuanto a la representación en la Asamblea General es necesario que destaquemos que, a través de la Resolución A/RES/65/276, aprobada el 3 de mayo de 2011, se aceptó conferirle una mayor representación a la UE en las Naciones Unidas, puesto que se le permitió contar con un representante permanente ante la ONU, realizar propuestas y participar en el debate general. No obstante, la UE mantiene su estatus de observador y, por ende, no puede votar ni presentar candidaturas.

⁵⁶⁵ *La Unión Europea en las Naciones Unidas: perspectiva general*. (2004). *European Union External Action*, en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_1001_es.htm

En torno al tema de seguridad, recurriendo a tropas europeas bien equipadas, procedentes de las fuerzas armadas nacionales, la UE ha creado una fuerza de reacción rápida de 60 000 soldados, como parte de su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Dependiendo de las circunstancias, esta fuerza puede entrar en acción para proporcionar asistencia inmediata a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, como fue el caso de la operación militar Artemis de la UE desplegada en la República Democrática del Congo en junio de 2003, en respuesta a la petición del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, y según lo autorizado por la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad. Esta operación de la UE demostró cómo la PESD puede contribuir a la gestión de las crisis en cooperación con las Naciones Unidas.

También en la región de los Balcanes, la UE y las Naciones Unidas han cooperado intensamente en los últimos tiempos, entre otras cosas, en la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), donde la UE se encarga del pilar de la reconstrucción; la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (basada en la Resolución 1396 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), y la operación militar Concordia de la UE desplegada en la Antigua República Yugoslava de Macedonia (basada en la resolución 1371 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) para ayudar a consolidar la paz y estabilizar la situación política en la zona.

Si realizáramos un mapa de las intervenciones que se han llevado a cabo en el marco internacional, nos damos cuenta que la legalidad prevalece sobre el hecho de no respetar el derecho internacional, por lo que podemos apreciar cómo los estados se van apropiando de las normas internacionales para comportarse en este escenario bajo otra lógica diferente a la de la política de poder. Así, el poder militar deja de tener relevancia en la medida que las amenazas se pueden combatir por otros medios, aunque la UE no ha renunciado a ese poder militar para poder imponer el orden cuando las Naciones Unidas así lo dispongan. El texto de la EES dice:

“Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo

frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales”⁵⁶⁶.

Kenneth Waltz⁵⁶⁷ afirma que los principios que rigen el comportamiento de los estados en la política internacional son principalmente dos, el principio ordenador a través del cual el sistema internacional es considerado un orden anárquico, y el principio de distribución, puesto que dependiendo de cómo estén distribuidas las capacidades, las potencias se posicionarán y esta posición determinará de, alguna manera, su comportamiento.

El tercer principio que nombra Waltz es el funcional, el cual, para explicar el comportamiento de los estados es irrelevante puesto que, para el autor, los estados no cumplen diferentes funciones ni tienen una jerarquía establecida más allá de la que le otorga su posición en el sistema. Sin embargo, podríamos advertir, desde el final de la guerra fría unos patrones de comportamiento (instituciones para los constructivistas) que nos darían una pista sobre los roles que cada uno de los actores analizados juegan en el sistema internacional. Estos roles, sin duda, son fruto de las prácticas y las interacciones de los actores con los demás y con el entorno, por lo que sería este proceso de interacción el que determinaría el comportamiento de los actores y no la posición de los mismos ni la supuesta anarquía del sistema.

De esta manera, podríamos afirmar que la UE se ha apropiado de un rol de potencia civil conciliadora y negociadora en situaciones donde el uso de la fuerza se intenta evitar por todos los medios en favor de acuerdos que lleven al cumplimiento de las normas internacionales. Los casos más relevantes en este sentido podrían ser el encargo que se le hizo a Javier Solana para que negociara con el presidente de Irán Ahmadinejad los términos

⁵⁶⁶ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁵⁶⁷ Waltz, K. (1979) Ob. Cit.

en los que este debía cumplir la legalidad de las normas de la OIEA (no fue George W. Bush quien negoció y sí estuvo de acuerdo en que se hiciera a través del Alto Representante) o la mediación en el conflicto entre Rusia y Georgia, el que por aquel entonces ocupaba la presidencia del Consejo, Nicolas Sarkozy, fue, en nombre de la UE quien medió para que las tropas rusas no avanzaran más dentro del territorio georgiano.

Por tanto, esta creación de identidades a partir de patrones de comportamiento hace que, si bien las amenazas sean las mismas, la manera de combatirlas difiera totalmente y que el rol que cada actor juega en el escenario internacional se vea determinado también por la percepción que los demás tienen de la UE o de EE.UU., que, como habíamos indicado, forma parte de esa formación de identidad.

La UE, por consiguiente, a través del incremento de las relaciones con Naciones Unidas, se va convirtiendo en un actor cada vez más imprescindible que, en temas menos sensibles que la seguridad en términos de interés nacional, ha obtenido un protagonismo muy destacado en la ONU, así, otros ejemplos recientes que, marcan estas relaciones cada vez más estrechas, son:

- La UE apoya plenamente los esfuerzos de las Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo a través del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas y diversos convenios suyos sobre terrorismo, especialmente a raíz de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001. En relación con esta labor, la UE es el principal donante de ayuda para la reconstrucción y ayuda humanitaria en Afganistán.
- Tanto la UE como las Naciones Unidas participan en el proceso de paz de Oriente Medio como miembros del «Cuarteto» (la UE, la Federación Rusa, Estados Unidos y las Naciones Unidas) que ha promovido una hoja de ruta para la Paz entre Israel y la Autoridad Palestina.
- La UE desempeñó un papel destacado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, marzo de 2002), la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma, junio de 2002) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, septiembre de 2002).

La importancia recíproca es tanta, que ambas organizaciones sostienen relaciones entre las más altas esferas. La UE se reúne todos los años a nivel ministerial con el Secretario General de las Naciones Unidas en Nueva York, como parte de un programa acordado de reuniones periódicas entre la UE y las Naciones Unidas. El Subsecretario General y otros altos funcionarios de las Naciones Unidas visitan periódicamente las instituciones comunitarias en Bruselas, Luxemburgo y Estrasburgo para debatir ciertos temas y políticas. De hecho, la presencia de la Unión en las Naciones Unidas ha mejorado con la participación de los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE en las principales conferencias de las Naciones Unidas, y con las visitas habituales de comisarios y altos funcionarios comunitarios a las ciudades que acogen organismos de las Naciones Unidas. Asimismo, el Secretario General y el Subsecretario General de la ONU están incrementando las relaciones con el Parlamento Europeo, que, a su vez, ha aumentado el número de visitas de alto nivel de diputados del Parlamento a los eventos más importantes de las Naciones Unidas.

El compromiso de la Unión Europea con los objetivos de la ONU se traduce, también, en una importante contribución humana y económica en todas sus actividades. Desde 2003, los estados miembros de la UE aportaban, en conjunto, la mayor contribución financiera al sistema de las Naciones Unidas. Una Unión Europea de veinticinco miembros pagaba el 38 % del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, más de dos quintas partes de sus operaciones de mantenimiento de la paz y alrededor de la mitad de las contribuciones de todos los estados miembros de las Naciones Unidas a los fondos y programas de la Organización. Actualmente una UE de 27 miembros continúa siendo el principal contribuyente al presupuesto de la organización, aportando el 40% de éste a través de las cuotas de sus estados miembros⁵⁶⁸.

A continuación se muestran las cuotas en dólares que cada miembro de la organización aporta al presupuesto ordinario de la misma, y con ello se evidencia que el presupuesto aportado por los Estados Unidos es excedido por la suma del aporte de tan solo cuatro miembros de la UE (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido).

⁵⁶⁸ Hernández, Encarna. (2010). *La Unión Europea y las Naciones Unidas: ¿almas gemelas? Europa: historia, actualidad y futuro de la integración europea*, en: <http://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/la-ue-y-la-onu/>.

Tabla 9: Aportes de los estados a las Naciones Unidas

País	Escala de cuotas (porcentaje)	Cuotas en cifras brutas	Cifra de las contribuciones de personal	Cuotas en cifras netas
Estados Unidos	22%	568 750 776		568 750 776
Alemania	8,018%	207 283 806	17 805 220	189 478 586
Austria	0,851	22 000 314	1 889 778	20 110 536
Bélgica	1,075	27 791 231	2 387 205	25 404 026
Bulgaria	0,038	982 388	84 385	898 003
Chipre	0,046	1 189 206	102 150	1 087 056
Dinamarca	0,736	19 027 299	1 634 403	17 392 896
Eslovaquia	0,142	3 671 028	315 333	3 355 695
Eslovenia	0,103	2 662 788	228 727	2 434 061
España	3,177	82 132 783	7 055 024	75 077 759
Estonia	0,040	1 034 092	88 826	945 266
Finlandia	0,566	14 632 406	1 256 891	13 375 515
Francia	6,123	158 293 682	13 597 077	144 696 605
Grecia	0,691	17 863 945	1 534 473	16 329 472
Hungría	0,291	7 523 022	646 211	6 876 811
Irlanda	0,498	12 874 449	1 105 887	11 768 562
Italia	4,999	129 235 688	11 101 059	118 134 629
Letonia	0,038	982 388	84 385	898 003
Lituania	0,065	1 680 400	144 343	1 536 057
Luxemburgo	0,090	2 326 708	199 859	2 126 849
Malta	0,017	439 489	37 751	401 738
Países Bajos	1,855	47 956 031	4 119 317	43 836 714
Polonia	0,828	21 405 711	1 838 703	19 567 008
Portugal	0,511	13 210 529	1 134 755	12 075 774
Reino Unido	6,604	170 728 642	14 665 212	156 063 430
República Checa	0,349	9 022 456	775 009	8 247 447
Rumania	0,177	4 575 859	393 056	4 182 803
Suecia	1,064	27 506 856	2 362 778	25 144 078 ⁵⁶⁹

Fuente: Secretaría General de Naciones Unidas

⁵⁶⁹ Determinación de las cuotas de los Estados Miembros del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para 2012. (2011). Secretaría de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=ST/ADM/SER.B/853>

Por último, vamos a demostrar el posicionamiento que la UE ha logrado a nivel global, a través de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, pues por medio de estas metas que todos los países se han propuesto, la UE ha establecido como su principal objetivo de la política de desarrollo, la erradicación de la pobreza con un enfoque sostenible. Entre los objetivos que se han incluido están: la reducción de la pobreza extrema a la mitad, la interrupción de la propagación del sida y la enseñanza primaria universal. Respecto a los mismos, la UE ha pedido a las autoridades nacionales que establezcan objetivos económicos de financiación del desarrollo para demostrar su compromiso con los ODM.

De esta manera, la UE se ha convertido en el primer proveedor de ayuda al desarrollo en el mundo, si se tiene en cuenta que más de la mitad de la ayuda pública al desarrollo procede de ella (€49 mil millones en 2009). Adicionalmente, la Comisión Europea contribuye con un monto sustancial (12 300 millones de euros en 2009) a la ayuda exterior en todo el mundo⁵⁷⁰, lo cual demuestra su compromiso con sus socios a nivel internacional para la consecución de los ODM y otros objetivos de desarrollo.

Para terminar este apartado, solo recordar una frase que resume muy bien lo que a la UE lo motiva a comportarse de esta manera, analizada en este capítulo, y que forma parte de su identidad, naturaleza política y de la interacción con los demás actores del entorno internacional:

*“Nuestra seguridad y nuestra prosperidad depende cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho Internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas”*⁵⁷¹

8.3. George W. Bush y Barack Obama en la ONU: nada nuevo que destacar

La posición asumida por George W. Bush al llegar a la presidencia de los Estados Unidos hacia la Organización de Naciones Unidas no cambia en nada, lo que ya se había hecho evidente en otras presidencias. Sin embargo, su política exterior evidenció un apego mucho

⁵⁷⁰ La contribución de la UE a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010), en: http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/188a_mdg_es.pdf

⁵⁷¹ Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

más explícito al unilateralismo y un retroceso con respecto al movimiento iniciado durante la presidencia de Roosevelt, que dirigió a Estados Unidos hacia un mayor compromiso con el multilateralismo, apartándolo de su tradicional aislacionismo⁵⁷².

Entre algunos de los hechos que demuestran el compromiso con el unilateralismo asumido durante la presidencia de Bush están:

- Estados Unidos se rehusó a adherirse al Protocolo de Kioto, por las restricciones de emisiones de Co2 que imponía. El presidente Clinton fue el que lo firmó, sin embargo, nunca lo tramitó en el Senado para que fuera ratificado. Fue George W. Bush, el cual tenía a las Cámaras a su favor, el que lo tramitó y no fue nunca ratificado. Esto tiene que ver también con el mantenimiento de la posición en el sistema que nombrábamos en capítulos anteriores, puesto que China tampoco lo firmó.
- EE.UU. completamente solo rechazó añadir un protocolo adicional de verificación al Convenio sobre Armas Tóxicas y Biológicas, el cual proponía las inspecciones dentro de los estados de las instalaciones. EE.UU. nunca va a acceder a que le controlen dentro de su territorio. Esto tiene que ver con aquello que analizábamos sobre el significado de la soberanía y que EE.UU. no reconoce a nadie, ni a ninguna ley, por encima del Estado.
- EE.UU. bloqueó el consenso sobre el Tratado de Armas Pequeñas, al rechazar la propuesta de regular a los civiles propietarios de armas militares, y de restringir la oferta de armas a movimientos rebeldes. Esto va en contra de la Enmienda II de la Constitución de EE.UU. que expresa: “Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas”⁵⁷³. Como habíamos visto, el derecho internacional o los tratados para EE.UU. no están por encima de la constitución de su país, sino que posee el mismo valor jurídico y no puede contradecirse.

⁵⁷² Este aislacionismo, como habíamos notado, no se refiere a la no participación de EE.UU. en los asuntos internacionales, sino a la neutralidad que en teoría mantenían frente a las políticas de poder llevadas a cabo en el resto del mundo.

⁵⁷³ Constitución de EE.UU., disponible en: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>

- En 2002, EE.UU. se rehusó a adherir a la Corte Penal Internacional, en esta ocasión alegó que había muchos países que podrían utilizar este tribunal en contra de su país y de sus ciudadanos. Como ya vimos, no solo no ratificó el tratado sino que, además, hizo presión a diferentes países para que realizaran acuerdos bilaterales con EE.UU. para que los soldados que estuvieran en ellos no pudieran ser enviados a dicha Corte. Georg Nolte apunta que las causas de no haber formado parte del Estatuto de Roma se deben a la situación doméstica, a que el Congreso de EE.UU. nunca van a permitir que una corte no americana juzgue a americanos y por la situación especial de EE.UU. en el mundo, la cual les hace percibir que tienen un rol especial y la Corte Penal Internacional puede ser utilizada en su contra por razones políticas, en definitiva, lo que mencionábamos anteriormente como excepcionalismo americano⁵⁷⁴.
- En el mismo año, EE.UU. anunció su rechazo a acatar las disposiciones de la Convención de Ginebra sobre el tratamiento de los prisioneros de guerra, en el caso de su prisión en la Bahía de Guantánamo. Posteriormente, se opondría al proyecto del Protocolo Opcional de la Convención contra la tortura, la cual hubiese permitido inspecciones internacionales en las prisiones estadounidenses.
- Por último, vale la pena decir que, en 2003, EE.UU. decidió iniciar la guerra contra Irak sin contar con una resolución de Naciones Unidas que autorizara dicha acción.

El unilateralismo pregonado por George W. Bush fue acentuado tras los ataques terroristas del 11 de septiembre, pues a partir de ese momento, Bush enlazó al terrorismo con el fundamentalismo islámico y, por ende, autoproclamó el derecho para EE.UU. de actuar contra algunos países islámicos de manera unilateral y preventiva cuando fuera necesario⁵⁷⁵. Este unilateralismo se practicaría principalmente en relación con la ONU, pues en las posteriores intervenciones a los ataques terroristas, Bush emprendió dichas acciones sin la autorización previa del Consejo de Seguridad.

El ejemplo más claro, y el que de hecho hizo pública la impaciencia de Bush hacia las operaciones militares patrocinadas por Naciones Unidas fue la guerra contra Irak. Posterior

⁵⁷⁴ Georg, Nolte, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, (ed. with Michael Byers), Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⁵⁷⁵ Bush George. (2001). Justice will be done, en: http://www.greatdreams.com/bush_speech_92001.htm

a la intervención en Afganistán, George W. Bush se encargó de hacer un llamado urgente a la comunidad internacional sobre la necesidad de tomar medidas contra Irak, país incluido en el “eje del mal”, por representar una amenaza a la seguridad nacional y a la seguridad mundial, por razones como el terrorismo y el desarrollo de armas de destrucción masiva.

Pese a las varias y seguidas resoluciones de Naciones Unidas respecto a Irak, dicho país continuaba haciendo caso omiso de las órdenes que se le imponían. Por ello, EE.UU. decidió formar una coalición que contó con el apoyo de países como España, Italia, Portugal, Dinamarca, Australia, Reino Unido, Hungría y Polonia, para iniciar una guerra contra Irak, pese a la ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad que autorizara el uso de la fuerza, y pese a la oposición de países como Rusia, China, Francia, Alemania, México y Chile.

De esta manera, una acción unilateral, catalogada por algunos como ilegal, era para EE.UU. una obligación pues, en palabras del propio George Bush, “al hacer frente a Irak, Estados Unidos está dando cuenta de su responsabilidad para con las instituciones internacionales. Creemos tanto en el Consejo de Seguridad que deseamos que sus palabras tengan sentido”⁵⁷⁶.

Terminada la era de George W. Bush, Barack Obama, promulgaría desde su campaña presidencial sus ánimos de escuchar y llegar a consensos entre múltiples ópticas y no en direccionamientos mesiánicos ni tercetos, acudiendo a los organismos históricamente creados para ello: los multilaterales. Entre sus objetivos iniciales, incluiría el hecho de contar con una Organización de las Naciones Unidas más fuertes, una OTAN global, un concierto de democracias y una red de diplomacia que trascienda instituciones internacionales específicas.

Si bien la retórica se ha visto acompañada de algunas manifestaciones modestas por parte de Obama en pro del multilateralismo, como la primera gira internacional emprendida centrada en Europa, sus intervenciones en la Cumbre del G20 en Londres el 2 de abril; los actos del 60º aniversario de la creación de la OTAN en Estrasburgo y Kiel, y en la cumbre UE-EE.UU. el 5 de abril de 2009 en Praga, así como la reapertura en Moscú del diálogo

⁵⁷⁶ Bush, George. (2003) Discurso del presidente G. Bush sobre las razones para deponer a Saddam Hussein, la estrategia al efecto y el futuro de Irak, en: <http://www.archives.gov/about/speeches/03-2-98.html>

con Rusia, y el consenso con la misma en pro de firmar un nuevo acuerdo que reduzca los arsenales nucleares, los resultados tangibles son aún difusos, y más en relación directa con Naciones Unidas.

Si bien es cierto que Obama se unió a discusiones sobre derechos humanos en la ONU que su antecesor había boicoteado, poco después se hizo necesario para la administración Obama establecer una jerarquía de prioridades en el ámbito internacional, en la que Naciones Unidas descendería de posición, por la imperativa necesidad de encontrar un marco en el que se coordinara la respuesta internacional a la aún latente crisis financiera. En este contexto, sería el G20⁵⁷⁷, el mecanismo en el cual se enfocaría la política americana, dejando en un estado de *stand by* temas como la Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU o la existencia de un poco funcional Consejo de Derechos Humanos, al cual EE.UU. no pertenece. Tal desplazamiento de la ONU de las prioridades de la agenda Obama se harían más notorias con la celebración de la Cumbre de Pittsburgh, la cual produjo irritación en algunos de los no miembros del G20 por haber opacado la posterior reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas⁵⁷⁸.

Deteniéndonos un poco en la falta de compromiso de EE.UU. con los objetivos de la ONU, podemos destacar su no participación en el Consejo de Derechos Humanos, órgano que forma parte del sistema de Naciones Unidas y que está formado por 47 estados. Fue creado en marzo de 2006 por la Asamblea General de Naciones Unidas⁵⁷⁹ y su misión es, principalmente, considerar las violaciones de los derechos humanos y hacer recomendaciones. En principio, se puso en marcha con el voto en contra de EE.UU. e Israel y la abstención de Irán y Venezuela. John Bolton, en ese momento representante de EE.UU. en la ONU, declaró que “queremos una mariposa. No vamos a poner maquillaje a una

⁵⁷⁷ El Grupo de los Veinte, o G20, es el foro más importante de cooperación en las áreas más relevantes de la agenda económica y financiera internacional. Reúne a las economías avanzadas y emergentes más fuertes del mundo. El G20 está integrado por 19 países miembros y la Unión Europea que, en su conjunto, representan cerca del 90% del PIB mundial, el 80% del comercio global y dos tercios de la población total. Entre sus objetivos se encuentran: 1. La coordinación de políticas entre sus miembros para lograr la estabilidad económica mundial y el crecimiento sostenible; 2. La promoción de regulaciones financieras que permitan disminuir el riesgo y prevenir nuevas crisis; 3. La reingeniería de la arquitectura financiera internacional. En: <http://www.g20.org/index.php/es/g20>

⁵⁷⁸ Gowan, Richard. (2010). *The Obama administration and multilateralism: Europe relegated*, en: <http://www.fride.org/publicacion/738/el-multilateralismo-y-el-gobierno-de-obama-europa-relegada>

⁵⁷⁹ Resolución 60/251 (2006) de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Sp.pdf

oruga y declararlo un éxito”⁵⁸⁰. Esta era la posición del gabinete de George W. Bush, que no estaba de acuerdo con los miembros que formaban dicho Consejo, como China, Arabia Saudí, Rusia, Cuba o Pakistán, declarados por numerosas organizaciones como países que violan los derechos humanos constantemente⁵⁸¹.

Pero con el cambio de gobierno y la aparente transformación hacia el multilateralismo, en 2009, EE.UU. hizo la petición de entrada al Consejo, aceptada en 2012. Que esto vaya a cambiar algo, sin duda, está por verse, sin embargo parece más una posición en contra de lo que suponía el gobierno de Bush a un cambio real, puesto que uno de los puntos que más se ha criticado de la política antiterrorista de EE.UU. ha sido el mantenimiento de Guantánamo, que el presidente Obama prometió cerrar en la campaña electoral y terminada su primera legislatura, no se ha producido ningún cambio.

Así, a pocos meses de terminar su gobierno, la prioridad de la administración Obama ha sido la política interna y los problemas domésticos que han azotado al país como el desempleo y, en general, la crisis económica. En el ámbito exterior, podría decirse que EE.UU. ha recuperado una parte del prestigio perdido durante la etapa de la administración Bush, pero no se ha avanzado en la solución de los principales conflictos internacionales en Oriente Medio, Irak, Irán y Corea del Norte, ni siquiera a través de Naciones Unidas. Específicamente, y en cuanto a esta organización, los discursos expresados durante su candidatura sobre la necesidad de reformar urgentemente organizaciones internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial, para que puedan mantenerse a la altura de las amenazas en escalada que se enfrentan, aún están lejos de materializarse, pues como se ilustró, por múltiples razones Naciones Unidas tampoco es prioridad para el actual gobierno norteamericano.

Mastanduno afirma que “Clinton actuó unilateralmente, pero al menos daba la apariencia de consultar, y tomar en cuenta el punto de vista de los demás antes de hacer lo que él quería. La gente de Bush ni siquiera pretende ser escuchada por sus aliados, simplemente

⁵⁸⁰ John Bolton, disponible en: <http://www.un.int/usa/06jrb0125.htm>

⁵⁸¹ Entre ellas podemos destacar *Freedom House* o *Transparency International*.

nos informan de lo que esperan que hagamos”⁵⁸². Con Barack Obama ha pasado un poco lo mismo, sin duda, no es la misma imagen que proyectaba George W. Bush, pero tampoco ha dado señales de hacer un cambio en la política exterior norteamericana, ha sido más bien víctima de las circunstancias, es decir, de la crisis económica y, como hace ochenta años F. D. Roosevelt, tuvo que hacerse cargo de la situación interna de crisis, dejando que en Europa sucediera lo que finalmente acabó en una guerra. Hoy en día, esa pasividad exterior, tanto de EE.UU. como de la UE puede que acabe en otras circunstancias no deseadas en conflictos como el de Siria.

8.4. La política exterior de la UE dentro del marco de la ONU

La UE se ha empeñado en promulgar un sistema multilateral, que cuente con unas Naciones Unidas como elemento central y esencial de dicho sistema, así como parte elemental del accionar exterior de aquella. Este compromiso tiene sus raíces en la convicción de que, para responder exitosamente a crisis, retos y amenazas globales, la comunidad internacional necesita un sistema eficiente, basado en derechos y valores universales.

Comprometidos con el funcionamiento eficiente de la Organización de Naciones Unidas, la UE ha garantizado su participación en la misma, a través del país que ostente la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, representando los intereses de la misma en las áreas donde el consenso entre los miembros haya sido alcanzado. Adicionalmente, y basándose en el artículo 34 del Tratado de la UE⁵⁸³, cuando la Unión haya definido una posición en torno a un tema contenido en la agenda del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, aquellos miembros que cuentan con un asiento permanente en el mismo, deberán solicitar la presencia del Alto Representante de Política Exterior y Seguridad Común, para que sea éste quien presente la posición común de la UE.

⁵⁸² Mastanduno, Michael *After Bush: A Return to Multilateralism in US Foreign Policy?*, en *Nanzan Review of American Studies*, 2008. VolLake, D.A. *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009, pp. 44

⁵⁸³ En el apartado 1 del artículo se estipula que: “Los Estados miembros coordinarán su acción en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad organizará dicha coordinación. En las organizaciones internacionales y en las conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros, aquellos que participen defenderán las posiciones de la Unión” (TUE).

La UE, por tanto, intenta comprometer a sus estados con las posiciones comunes, siempre acorde con la legalidad internacional, la cual, como decíamos, se sitúa por encima del derecho comunitario y, este, a su vez, por encima del derecho interno de los estados. Se trata, de esta manera, de mantener la diversidad bajo un conjunto de normas iguales para todos, y que hagan del sistema internacional un escenario más seguro.

Por esto es que la UE tiene como objetivo la promoción de la democracia, no como EE.UU. que cree que el sistema democrático hace más seguro el mundo por el hecho de serlo. La UE está convencida de que una democracia, tenga el sistema político que sea, tiene por principio el Estado de derecho, es decir, el sometimiento a las normas, tanto al interior de los estados como a nivel internacional, y estarán más dispuestos a cumplir dichas normas.

Para la UE la democracia en sí no es una garantía de seguridad, sino un primer paso para aceptar un sistema de normas por el que se debe regir la sociedad internacional para que el comportamiento de sus actores sea cada vez más previsible. Si todos estos actores del sistema hacen suyas las normas del mismo, todos querrán actuar bajo sus preceptos y obligarán a los demás a que las cumplan. Es por esta razón también que la UE prefiere trabajar y negociar con los países al interior de las organizaciones internacionales, porque estas tienen normas que moldean dichas negociaciones, ya sean de carácter comercial, en el marco de la OMC, como de cooperación al desarrollo, en el marco de la OCDE o normas para el uso de la fuerza en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa buscan que sea indudable la existencia de una sola voz, que integre a los 27 miembros de la UE en las votaciones llevadas a cabo en la Asamblea General de la ONU y que, situaciones como las que se dieron con respecto al reconocimiento de un Estado Palestino Independiente, no se vuelvan a presentar. En esta ocasión, la fragmentación en las posiciones era evidente, pues se encontraban, por un lado, Alemania, Francia y Gran Bretaña que consideraban prematura la creación de un Estado palestino. Por el otro, el grupo de Italia, Polonia, Holanda y República Checa que rechazaban directamente la propuesta y, por último, y a favor de la iniciativa se encontraban España, Bélgica, Irlanda, Portugal y Suecia.

Esta división también se produce en cuanto al reconocimiento de Kosovo como Estado independiente y soberano. Aunque se produjera una declaración conjunta de la UE en la que se proclamaba a Kosovo como un “caso único” que no podía sentar precedentes y asegurando, por parte de la UE, la integridad territorial de todos sus estados miembros, daba libertad a estos para que, bajo sus reglas y normas nacionales, reconocieran o no a Kosovo, así, países como España, Rumania o Chipre, no han reconocido a Kosovo como Estado.

Esto tiene que ver con lo que mencionábamos durante el desarrollo del texto del concepto de soberanía que aún queda en la UE y sus estados miembros, fruto del modelo de gobernanza multinivel que permite que se sigan manteniendo alianzas tradicionales y el mantenimiento de intereses particulares en cuanto a la relación con terceros países. Aunque los casos en los que se producen divisiones de este tipo son más bien excepcionales, no dejan de provocar que la UE, en conflictos como el de Israel y Palestina, justo al lado de sus fronteras, pierdan el protagonismo que deberían tener de acuerdo con la importancia de dicho conflicto.

9. LA IDENTIDAD Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL EN LAS RELACIONES DE IRÁN CON ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA.

9.1. Estados Unidos e Irán: de “amigos a enemigos”

La relación de EE.UU. con y hacia Irán, la podemos dividir en dos períodos: un primer período de cooperación y buenas relaciones, vigente hasta la revolución islámica de 1979 y una segunda etapa de tensión y conflicto, tras la fecha ya mencionada, hasta la actualidad.

Las hostilidades entre los dos países tienen como origen una serie de tensiones mutuas, que comenzaron con el apoyo de EE.UU. al golpe de Estado propiciado en 1953 contra el primer ministro iraní popularmente elegido, Mohammad Mossadegh. Posteriormente, el apoyo estadounidense al gobierno represivo y autoritario del monarca Mohammad Reza Shah Pahlavi, creó un profundo resentimiento entre los iraníes hacia EE.UU., lo que continúa afectando las relaciones bilaterales hasta el día de hoy⁵⁸⁴.

La promoción de la democracia no está por encima del interés nacional, no como veíamos en la UE que el interés sobre terceros prevalecía sobre los intereses estratégicos e individuales de la UE.

La CIA apoyó el golpe de Estado que se dio para que el Sha Pahlavi mantuviera firmemente a Irán del lado occidental durante la guerra fría y así, EE.UU. tuviera un aliado fiable contra la Unión Soviética en Medio Oriente. La retirada británica del Golfo Pérsico en 1971 resultó en una mayor cercanía y en unos mayores lazos económicos y militares entre EE.UU. e Irán⁵⁸⁵. El Sha se convirtió en el gendarme estadounidense en el golfo pérsico a cambio de asistencia técnica y armamento avanzado proveniente de EE.UU. Podemos apreciar cómo EE.UU. empezó su relación con Irán, concibiéndolo como un

⁵⁸⁴ Para profundizar en la historia de Irán, véase: Keddie, Nikki R. *Las raíces del Irán moderno*, Bogotá, Grupo editorial Norma, 2007.

⁵⁸⁵ Con Henry Kissinger como Secretario de Estado se firmó el acuerdo *U.S.-Iran Nuclear Cooperation*.

posible aliado dentro de la guerra fría, teniendo como principal apoyo al Sha, el cual llevó a cabo políticas que les favorecían tanto a nivel político como económico⁵⁸⁶.

Esta percepción de amistad que tenía Estados Unidos, se ve reflejada no sólo en temas políticos, como el apoyo incondicional de Washington al Sha Pahlavi, sino también en términos militares. Desde finales de los años 40, la presencia militar norteamericana se hizo más fuerte en la región, con el asentamiento de tres grupos militares estadounidenses en el país, quienes dirigieron la expansión del ejército, establecieron una fuerza aérea y marina modernas, y supervisaron la compra de armas.

En 1955, EE.UU. promovió la firma del Pacto de Bagdad en 1955, en el cual, si bien no era signatario, prometía cooperación militar y económica con los firmantes: Pakistán, Turquía, Reino Unido, Irán e Irak. Así mismo, EE.UU., mediante las acciones de la CIA, colaboró en la creación y operación de la SAVAK, policía secreta iraní, la cual llevó a cabo operaciones secretas en contra de la oposición al régimen del Sha.

Durante la década de los setenta, Irán se volvió más importante para EE.UU. como base militar, principalmente por las dificultades que le significaba estar librando una guerra en Vietnam, un territorio lejano al propio. En ese momento, el presidente Richard Nixon anunció que iba a depender más de sus aliados y clientes para controlar regiones claves, razón por la cual Irán, Arabia Saudí e Israel se convirtieron en los pilares estadounidenses del Medio Oriente⁵⁸⁷. Esto revela una política de carácter hegemónico que se llevó a cabo para poder lograr sus objetivos en Vietnam, es decir, no permitir la expansión del comunismo, a través de lo que se denomina el efecto dominó. Es por esto que Nixon, al igual que George W. Bush, renunció a la contención y a la disuasión, evitando la prudencia aconsejada por los realistas y emprendiendo políticas que difícilmente coincidían con el interés nacional norteamericano.

⁵⁸⁶ El Sha Pahlevi llevó a cabo lo que se denominó la Revolución Blanca, la cual estaba encaminada a satisfacer los deseos de EE.UU. tras un período de radicalización y proteccionismo del gobierno del Sha. Esta revolución produjo la reforma agraria, la privatización del sector industrial público, el sufragio femenino y la creación de un cuerpo de jóvenes estudiantes para erradicar el problema del analfabetismo en el medio rural.

⁵⁸⁷ Para saber más sobre las relaciones entre EE.UU. y Medio Oriente, véase: Tillman, Seth P. *The United States in the Middle East, interests and obstacles*, Bloomington, Indiana University Press, 1982. Brands, H.W. *Into the labyrinth: The United States and the Middle East, 1945-1993*, New York, McGraw Hill, 1994.

La alianza entre EE.UU. e Irán, se vio fuertemente afectada como consecuencia de la revolución iraní de 1979, la cual, entre otras cosas, provocó que Irán dejara de percibirse como un aliado estadounidense. La revolución logró derrocar al gobierno del Sha de Persia, quien, para los líderes revolucionarios iraníes, junto con los millones de ciudadanos ordinarios, simbolizaba la represión y coerción, amparado bajo el patrocinio de los EE.UU.

En esta medida, tras la deposición del Sha y el triunfo de una facción abiertamente en contra de la influencia de occidente en Irán, se generó tensión en las relaciones con EE.UU., no solo por la revolución en sí, sino también por el secuestro de diplomáticos estadounidenses en la embajada de dicho país en Teherán. Este secuestro fue llevado a cabo por estudiantes partícipes de la revolución, que exigían que el Sha fuera regresado de EE.UU. para ser juzgado en Irán, y que además EE.UU. dejara de interferir en sus asuntos nacionales.

Es en este momento, cuando no solo la percepción, sino la verdadera relación de amistad de EE.UU. e Irán se transformaron en una de enemistad. Se instaló un gobierno cuyo fin en principio era cuidar el Islam de la influencia americana y, además, se llevaron a cabo acciones beligerantes como el secuestro de diplomáticos americanos, ya mencionada arriba.

La toma de la embajada estadounidense en Irán por parte de este último, y la toma de rehenes estadounidenses fueron el detonante para que EE.UU. iniciara las hostilidades contra Irán. Por las siguientes tres décadas, Irán evocó imágenes de radicalismo y terrorismo en la mente de los estadounidenses. El estado de hostilidad entre ambos países se convirtió en un conflicto armado y durante este período EE.UU. hizo uso de medidas como sanciones, presión diplomática y alianzas con otros países para contener la influencia iraní en el Medio Oriente.

EE.UU. prefirió la ruptura en vez de la cooperación en el largo plazo para poder cambiar las cosas. Por esto es que la UE no rompe nunca las relaciones puesto que, de este modo, no se puede negociar el regreso a la normalidad del sistema internacional, es decir, al cumplimiento de las normas internacionales.

Entre las instancias de conflicto militar directo o próximo que estos dos países han enfrentado, son de resaltar: en 1983, el grupo chií libanés Hezbolá, apoyado por Irán bombardeó la embajada estadounidense y el cuartel de marina en Líbano, dejando como resultado cientos de americanos muertos y heridos; posteriormente EE.UU. brindó su apoyo a Saddam Hussein en la guerra con Irán⁵⁸⁸, y sería la provisión estadounidense de ayuda económica y militar y la posterior intervención militar en el conflicto, la que le daría un impulso sustancial a los esfuerzos de guerra de Hussein.

Este apoyo a Irak se podría entender como un comportamiento verdaderamente realista en la medida, como decía Morgenthau, que habría que mantener el equilibrio de poder en la zona, para que ninguno de los dos, sobre todo Irán, consiguiera una posición privilegiada en el Medio Oriente. EE.UU., así, tenía un interés en ver a los dos países comprometidos en una guerra inconclusa que dejara a ambos países en condiciones peores a las que estaban cuando se inició el conflicto, con el objetivo, ya viejo, de mantener su posición y, al mismo tiempo, no poner en peligro a su principal aliado en la zona, Israel.

Por un lado, Jomeini, el líder de la revolución islámica era percibido como una seria amenaza a la estabilidad de la región y a los intereses estadounidenses, especialmente en temas relacionados con el suministro de petróleo y la seguridad de Israel. Por otro, Saddam Hussein, respaldado por la Unión Soviética, era visto como una amenaza menor a los intereses americanos, pero claramente era lejana la idea de verlo como un aliado o amigo. De este modo, la política resultante de los EE.UU. consistió en apoyar a los regímenes pro-occidentales de la región, reforzar su defensa y esperar que los combatientes se debilitaran los unos a los otros hasta el punto que ninguno saliera de la guerra representando una amenaza regional.

⁵⁸⁸ En febrero de 1982, Ronald Reagan, quita el estatuto de país terrorista a Irak, pese a la oposición del Congreso estadounidense. En diciembre de este mismo año, EE.UU. envió 60 helicópteros a Irak. Durante la guerra, la CIA ayudó a Irak informando los movimientos de los militares iraníes y los despliegues de Irán, gracias a los satélites americanos y al espionaje. Véase para profundizar en el tema: Jentleson, Bruce W. *With friends like these: Reagan, Bush, and Saddam, 1982-1990*, New York, W.W. Norton, 1994. Sánchez Hernández, Carlos, *EE.UU - Irak o el juego del ratón y el gato: ¿Peligro nuclear o derrocar a Sadam Hussein?* En *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, (2000) disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/7/cshdz2.htm>

En medio de la guerra, EE.UU. no de acuerdo con las alianzas duraderas, y nunca poniéndolas por encima de sus intereses, decidió de manera secreta en 1985, bajo la administración Reagan, acordar la venta secreta de armas a Irán, la cual, además de buscar financiarse a los contra-insurgentes en Nicaragua, buscaba ganar apoyo para conseguir la liberación de rehenes norteamericanos que se encontraban en poder de terroristas en el Líbano. Este caso conocido como Irán-contras, salió a la luz pública cuando el diario libanés *Ash Shiraa* divulgó en 1986 las ventas de armas a Irán por parte de Estados Unidos y Reagan no tuvo más que admitirlo.

Lo que se demuestra en este caso es que EE.UU. estaba entablando una pelea mayor que la que sucedía en Medio Oriente, donde ya tenía su interés sobre el petróleo asegurado con Arabia Saudí. Era la guerra fría, y EE.UU. luchaba para ganar al comunismo y, con más razón, si este se podía instalar cerca de sus fronteras. Haría lo que fuera para vencerlo de la misma manera que George W. Bush, como declaró, utilizaría todos los medios para vencer el terrorismo. Fue la creación de una estructura hostil a través de una proyección de identidad inclusiva universal, la que determinó el comportamiento del actor y no su poder o su posición en el sistema, aunque, sin duda, sin ellos no podría comportarse de tal manera.

Posteriormente, y una vez el conflicto involucró a otros países como a Kuwait en 1987, EE.UU. comenzó a proveer inteligencia satelital a Irak con información acerca de los movimientos de las tropas iraníes, y decidió reforzar su presencia naval en el golfo. El 17 de mayo de ese mismo año, un misil iraquí golpeó por equivocación la fragata estadounidense *Stark*, y dejó como saldo de 37 marinos americanos muertos. Saddam pidió disculpas a EE.UU. por el error, y la respuesta de los norteamericanos, en lugar de ser hacia Irak, consistió en desatar toda su furia contra Irán, a través de una acción militar, denominada “*Praying Mantis*” en 1988, llevada a cabo por las fuerzas navales estadounidenses en aguas territoriales iraníes, como respuesta a los ataques de Irán en el golfo pérsico durante la guerra Irán-Irak y el subsecuente daño causado a los norteamericanos.

De esta manera, se hace evidente una política hegemónica de parte de los EE.UU. hacia Irán, la cual comienza a materializarse a través de una serie de sanciones que con apoyo de

la comunidad internacional, EE.UU. busca se apliquen de manera inmediata, sin embargo, como indicábamos arriba tiene más que ver con su lucha contra el terrorismo que con Irán.

Entre las sanciones propiciadas por EE.UU. e impuestas a Irán, vale la pena resaltar:

- Las primeras se impusieron después de que estudiantes iraníes atacaron la embajada estadounidense y capturaron rehenes en la misión diplomática en 1979. Después de esto, se estableció que los productos iraníes no podrían ser importados por Estados Unidos, a excepción de material de información, alimentos y algunas alfombras.
- En 1995, el presidente Bill Clinton emitió órdenes ejecutivas para impedir que compañías estadounidenses invirtieran en el petróleo y el gas iraní o comerciaran con Irán.
- El mismo año, el Congreso aprobó una ley forzando al Gobierno a imponer sanciones a firmas extranjeras que invirtieran más de 20 millones de dólares por año en el sector energético iraní.
- En octubre del 2007, Washington sancionó a tres bancos iraníes y calificó al grupo de elite de las Guardias Revolucionarias como proliferador de armas de destrucción masiva. Aunque Irán fuera signatario del TNP, EE.UU. durante el gobierno del Sha le apoyó en el programa nuclear, de esta manera apreciamos que lo importante no es la capacidad militar en sí, sino el significado que se le otorga, el cual viene determinado por las interacciones entre los actores.
- El Tesoro ha identificado a cerca de 20 compañías de petróleo y petroquímicos bajo el control del Gobierno iraní, una acción que las deja afuera de hacer negocios con Estados Unidos en el marco del embargo comercial.
- El Congreso aprobó nuevas sanciones unilaterales el 24 de junio del 2010 con el fin de perjudicar a los sectores energético y bancario de Irán.
- La ley de junio del 2010 impone penalidades a firmas que suministren a Irán productos de petróleo refinado por un valor de más de 5 millones de dólares durante 12 meses. También impide el acceso de bancos extranjeros al sistema financiero estadounidense si hacen negocios con bancos iraníes o las Guardias Revolucionarias.

- En mayo del 2011, Estados Unidos anunció nuevas sanciones contra la compañía petrolera del Estado de Venezuela, PDVSA, y otras seis firmas más pequeñas de petróleo y transporte por entablar relaciones comerciales con Irán, en violación de la restricción de Estados Unidos.
- El 11 de junio anunció nuevas sanciones aplicables al Cuerpo de la Guardia Revolucionaria Islámica, la Fuerza de Resistencia Basij, las Fuerzas del Orden Público de Irán y su comandante, Ismail Ahmadi Moghadam. La medida congela los activos de las entidades bajo jurisdicción estadounidense y prohíbe a personas físicas e instituciones del país norteamericano hacer negocios con ellas.
- El 21 de noviembre, Estados Unidos nombró a Irán como un área de "primordial preocupación por el lavado de dinero", una medida diseñada para disuadir a los bancos no estadounidenses de negociar con el país. Washington también agregó a la lista negra a 11 entidades bajo sospecha de colaborar con sus programas nucleares y expandió las sanciones hacia compañías que asisten a sus industrias de petróleo y petroquímicos.

Aparte de las sanciones, otra forma que ha empleado EE.UU. para mantener su rol predominante en Medio Oriente, es la protección que ha otorgado tanto a Israel como a los estados árabes del Consejo de Cooperación del Golfo, evitando que Irán asuma su rol como poder prominente del Golfo Pérsico. La política hegemónica responde al deseo de mantener su posición en la zona y no dejar que un posible enemigo adquiera capacidad, para poder equilibrar el poder con su principal aliado.

Los demás estados de la zona tampoco comparten los principios y valores de EE.UU., sin embargo, sus relaciones están basadas en otros asuntos que propician que no se perciban como enemigos, sino como socios. Cuando un Estado rechaza de pleno las ideas de EE.UU. es cuando entra a jugar, si no hay una pelea mayor por encima, la moral en la política exterior de EE.UU. que provoca la visión maniquea del mundo entre buenos y malos.

Por lo tanto, lo que más va a determinar el comportamiento de los actores son esas ideas que moldean las interacciones que crean una estructura hostil a partir de la proyección de identidades incompatibles que generan, por consiguiente, intereses incompatibles. EE.UU.

ha logrado, a través de este juego de interacciones, que países que tienen similares identidades e intereses, le perciban de manera tan diferente que, incluso ellos, se vuelvan enemigos y se perciban mutuamente como una amenaza. Hay que hacer la salvedad del elemento cultural complejo que divide a las sociedades islámicas en numerosos grupos enfrentados y tener en cuenta que los iraníes no pertenecen al pueblo árabe.

Sin embargo, desde un punto de vista más pragmático, todos estos países comparten geografía y son los principales exportadores de petróleo del mundo y, en vez de unirse y crecer juntos, se dividen para obtener unos supuestos apoyos individuales acordes con sus intereses, así China se convierte en el principal cliente de Irán, mientras que EE.UU. lo es de Arabia Saudí.

China, por un lado, pretende mantener su crecimiento económico, EE.UU. mantener su posición. Por otro lado, Irán se siente amenazado y pretende equilibrar el poder con Israel, mientras que Arabia Saudí tiene un interés puramente económico. Esta divergencia de intereses provoca que cada actor tenga su propia pelea y que, por lo tanto, las normas comunes, pensadas para resolver intereses comunes no tengan, en este caso, incidencia en el comportamiento de los actores. Esta es la característica de los estados que viven en un mundo que Robert Cooper⁵⁸⁹ califica como moderno, es decir, un sistema de autoayuda en el que cada uno busca su interés propio. Para este autor, la UE vive en un mundo posmoderno en el que las interacciones crean otro tipo de dinámicas, que para que se den hace falta un cambio de identidad.

9.2. La Unión Europea e Irán: una relación basada en las normas

Atendiendo al interés que Irán representa para la UE, principalmente por su estratégica situación geográfica y sus importantes reservas de gas y petróleo, la UE ha buscado hacer de Irán un socio más estable en el conjunto de la región del Golfo, para lo cual, se ha propuesto impulsar el desarrollo de sus relaciones con dicho país. Por ello, ha proyectado

⁵⁸⁹ Cooper, R. *El Nuevo Imperialismo Liberal*, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales* Vol. 1(Marzo), 2005.

una relación especialmente basada en la cooperación, que se centra en los ámbitos tanto políticos como económicos, pero que al mismo tiempo incluye algunos capítulos relacionados con el medio ambiente, la lucha contra la droga y la inmigración. No obstante, la materialización de tal cooperación, exige una condición previa que consiste en lograr reformas en el ámbito político, económico y legislativo de dicho país.

La Comisión considera que el desarrollo de un proceso de democratización en Irán y el logro de un mayor respeto de los derechos humanos contribuirían a promover la estabilidad y la paz en dicha región. Es por ello que toda cooperación con Irán está subordinada a la introducción de las reformas necesarias, entre las que se incluyen:

- En el ámbito político:
 - Derechos humanos: al respecto, la UE ha establecido la necesidad de entablar un diálogo regular con Irán, país del que se sospecha practica la tortura, además de no respetar los derechos de las mujeres, de las minorías ni la libertad de prensa.
 - Apoyo a grupos radicales: la UE ha pedido a Irán la iniciación de una política exterior más conciliadora que ponga fin al apoyo prestado a grupos extremistas, tales como los palestinos Hamás y la Yihad Islámica o el Hezbolá del Líbano.
 - Cuestiones de seguridad: el programa nuclear de Irán es fuente de preocupación para la UE. No obstante, en diciembre del 2003, se dio un paso muy importante, con la firma por ese país del Protocolo adicional del Tratado de No Proliferación de 1986.
- En el ámbito económico:
 - Es necesario que Irán ponga en marcha una política de liberalización, que es condición previa indispensable para cualquier desarrollo de la cooperación comercial y económica con la UE. La Comisión ha manifestado que, si el proceso de reformas avanza, tanto la UE como Irán podrán intensificar las relaciones, lo que redundará en beneficio de ambas partes.

La UE tiene razones tanto políticas como económicas para estrechar los lazos con Irán, por ello ha manifestado, en diferentes comunicaciones, que una mayor democratización y un mayor respeto de los derechos humanos contribuirán a que Irán sea un socio más estable en la región.

Si bien es cierto que las razones económicas como el hecho de que Irán sea un proveedor importante de petróleo y gas y ocupe una posición estratégica a nivel mundial, son importantes por la UE, también existen otros temas dentro de la agenda con dicho país. Por ejemplo, el tráfico de estupefacientes a través de Irán desde Afganistán y países más lejanos influye directamente no sólo en Irán sino también en Europa. Por ello, la UE ha enfatizado en la elevada responsabilidad que tiene ese país en la lucha contra dicho tráfico. Además, Irán acoge un número desproporcionado de refugiados (1,9 millones), originarios, principalmente, de Afganistán e Irak. La fatiga cada vez mayor de los iraníes ante la afluencia de refugiados, por un lado, y la constante inestabilidad existente en los países vecinos, por el otro, puede tener repercusiones negativas en la región.

Además, no hay que desconocer que comercialmente la UE es el mayor socio de Irán (el 40% aproximadamente de las importaciones iraníes totales provienen de la Unión). Las exportaciones de la UE a Irán también son considerables, y se calcula que oscilan entre los 3.500 millones y 5.000 millones de euros desde 1995, consistiendo principalmente en exportaciones de productos manufacturados, vehículos, productos químicos y productos farmacéuticos. Las exportaciones de Irán a la UE (el 36% aproximadamente de las exportaciones iraníes totales) han oscilado entre 3.700 millones y 5.700 millones de euros, siendo el petróleo el principal producto exportado (el 80% aproximadamente del total). Vale la pena aclarar que, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008, los países de la UE han importado un promedio de 550.000 barriles de petróleo iraní diarios, lo que representa casi una sexta parte de las exportaciones petroleras de aquel país⁵⁹⁰.

Fue hacia un Irán pre-revolucionario, uno de los primeros países con los cuales la entonces Comunidad Económica Europea buscó tener vínculos fuertes. En 1992, esta relación se

⁵⁹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Relaciones de la UE con la República Islámica de Irán. (2001). *El acceso al Derecho de la Unión Europea*, en: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=71

profundizó a través de lo que se conoció como el proceso de diálogo crítico. Dicha estrategia fue más abierta y ambiciosa que la utilizada por Estados Unidos hacia Irán, ya que, según la visión de la UE, establecer relaciones con Irán requería de un acercamiento multidimensional, basado en el compromiso. De esta manera, la Unión Europea diseñó el diálogo crítico, el cual significaba comprometer a Irán en una discusión constructiva en derechos humanos, en apoyar las políticas iraníes moderadas y en prevenir la radicalización de los conservadores. El diálogo crítico fue, en sí, una reflexión del compromiso europeo de perseguir una política activa de derechos humanos, como un elemento esencial de la Política Exterior y de Seguridad Común.

Aunque hasta el momento se visualizan unas relaciones no solo estables, sino a la vez proactivas entre la UE e Irán, es necesario tener en cuenta que, a partir de la revolución islámica de 1979, el tono de dichas relaciones cambió notablemente, y pasó a tener como componente característico una tensión permanente. El interés de Irán en desarrollar armas nucleares ha sido la fuente de fricción más grande y más reciente entre la República Islámica y los poderes europeos, entre ellos Reino Unido, Francia y Alemania.

La revolución islámica afectó las relaciones históricas de Irán no solo con EE.UU., sino también con estados europeos como el Reino Unido, país por el que los revolucionarios iraníes ya sentían una desconfianza abrumadora por el apoyo dado al Sha de Persia. A partir de la revolución islámica, puede decirse que la política europea hacia Irán pasó a configurarse alrededor del programa nuclear del mismo, y se planteó como objetivo principal, evitar y prevenir la militarización de dicho país, y contenerlo en caso de que desarrollase una significativa capacidad armamentista.

Luego de la elección de Jatami como presidente iraní en 1997, las relaciones UE-Irán se llevaron a cabo a través de la estrategia denominada *diálogo comprensivo*. Iniciada la estrategia en 1998, esta tomó la forma de encuentros y reuniones celebradas cada seis meses entre el Consejo Europeo e Irán. Dicha estrategia de diálogo fue diseñada, entre otras cosas, para efectuar amplios cambios de impresiones sobre:

- Cuestiones generales (terrorismo, derechos humanos y proliferación)

- Cuestiones regionales (Irak, el Golfo Pérsico, Asia Central y el proceso de paz de Oriente Próximo).
- Ámbitos de cooperación (drogas, refugiados, energía, comercio e inversiones).

También se incluyó una estrategia de cooperación entre la Comisión Europea e Irán, a través de la formación de grupos de trabajo en temas como energía, inversión y comercio, y también por medio de grupos de expertos en temas de tráfico de drogas y refugiados.

Tras la reunión del grupo de trabajo sobre energía de 1999, Irán se convirtió en observador del programa INOGATE⁵⁹¹ (Red de Transporte a Europa de Petróleo y Gas) que está financiado por la Comisión Europea, y tiene la posibilidad de convertirse en miembro de pleno derecho. Además, Irán tiene la condición de observador en el programa de comunicaciones terrestres TRACECA-Este-Oeste⁵⁹² (Corredor de Transporte Europa-Cáucaso-Asia).

Debido al éxito de la estrategia, y teniendo en cuenta las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales del 20 de noviembre de 2000, donde la Comisión Europea recomendó al Consejo que estrechara sus relaciones con Irán a través de medidas como: contactos bilaterales oficiales y oficiosos más frecuentes; el desarrollo de los intercambios y de la cooperación en temas de interés mutuo (drogas, Estado de derecho, refugiados, etc.); la disposición a entablar un diálogo sobre derechos humanos; la consolidación del diálogo sobre la PESC, profundizando en ámbitos como la seguridad regional, las armas de destrucción masiva o la proliferación nuclear; la búsqueda de los medios apropiados para desarrollar los contactos individuales entre personas y la negociación de un acuerdo comercial y de cooperación, la Comisión Europea dio paso, en 2002, al inicio de las

⁵⁹¹ Programa fundado por la Unión Europea, que promueve la cooperación en temas energéticos, entre la Unión Europea, Europa central, la región del Cáucaso y Asia Central.

Ver: Inogate, en: <http://www.inogate.org>

⁵⁹² El Corredor de Transporte Ferroviario Eurasiático (TRACECA) se propone conectar el puerto de Rotterdam en Países Bajos, con el puerto chino en el mar Amarillo Lianyungang a través de Asia Central. El proyecto TRACECA incluye, al menos, trece proyectos menores para mejorar secciones ya existentes de la ruta, para construir muchas nuevas o reconstruir vías férreas de la ex URSS y chinas. Ver: Ruta de la Seda Europa-Pacífico, Proyecto TRACECA, en:

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/T6/T626.htm

negociaciones de un acuerdo de comercio y cooperación con Irán, y de negociaciones paralelas sobre contra-terrorismo.

Como consecuencia de la crisis de Irak en 2002 y 2003, el rol de la política de seguridad de la UE, y su participación en temas de desarme y no proliferación se intensificó como nunca antes. Este cambio en la aproximación europea afectó directamente el compromiso a largo plazo con Irán que venía desde 1997. En realidad, lo que hizo fue endurecer la posición europea en relación con las discusiones enfocadas en 4 puntos claves hacia Irán: derechos humanos, el proceso de paz en Medio Oriente, terrorismo y no proliferación. Estos cuatro puntos clave que acaban de ser mencionados, son precisamente los que siguen constituyendo los principales obstáculos para lograr un acuerdo comercial y de cooperación con Irán. De hecho, el punto sobre la no proliferación es el de mayor prioridad para Europa, tal y como fue establecido en la Estrategia de Seguridad adoptada por el Consejo Europeo en 2003.

A raíz de las preocupaciones en escala que generaron las actividades nucleares en Irán, la UE suspendió los diálogos formales sobre comercio y cooperación con dicho país en junio del 2003, pero posteriormente, y confiando en el rol de la OIEA en la resolución de los problemas concernientes al programa nuclear de Irán, en el mismo año, el ministro de relaciones exteriores de Irán, junto con representantes de Alemania, Francia y Reino Unido, se unieron en una declaración en la cual Irán aceptaba suspender su programa de enriquecimiento de uranio a cambio de tener acceso a tecnología avanzada europea. Sin embargo, en 2006 el compromiso iraní sería roto porque Irán, de forma unilateral, decidió reanudar las actividades nucleares en Natanz.

Un nuevo acuerdo de suspensión por parte de Irán con los mismos tres países en 2004, haría posible que en 2005, las negociaciones con la Comisión Europea fueran retomadas. Sin embargo, el tema de los derechos humanos continuaba y aún sigue siendo un asunto central para la UE en sus relaciones con Irán, por lo cual el diálogo sobre derechos humanos, ha sido uno de los medios a través del cual, la UE ha buscado trabajar para mejorar la situación en dicho país, y aunque se han reconocido los avances logrados en este tema, aún resalta la necesidad de Irán de progresar en temas no solo de DD.HH. sino

también de terrorismo y no proliferación. A estas cuestiones, también se ha condicionado el acuerdo de comercio y cooperación.

En general, podemos afirmar que el acercamiento de la UE hacia Irán, desde el 2008, ha sido mucho más consistente que la política estadounidense hacia la República islámica. La elección presidencial en Irán de 2009, y la consecuente represión, además de las políticas nucleares de Irán, condujeron en 2010 a mayores sanciones tanto de Naciones Unidas como de Europa. Entre algunas de las sanciones de la UE están:

- El 12 de agosto del 2010, la UE endureció sus sanciones contra Teherán, al prohibir la creación de empresas conjuntas con compañías en Irán que estén involucradas en las industrias del petróleo y el gas y cualquier subsidiaria o filial bajo su control.
- Se estableció posteriormente que los estados miembros deben prohibir el suministro de seguro y reaseguro al Gobierno de Irán.
- La importación y exportación de armas y equipamiento que pueda usarse para contribuir al enriquecimiento de uranio o tenga un "doble uso" quedaron prohibidas.
- Las sanciones prohíben la venta, suministro o transferencia de equipamiento de energía y tecnología usada por Irán para refinar, licuar gas natural, explorar y producir.
- En mayo del 2011, los ministros de Relaciones Exteriores de la UE extendieron significativamente las sanciones y agregaron 100 nuevas entidades a una lista de compañías e individuos afectados, incluyendo aquellas que son propiedad o son controladas por la firma Islamic Republic of Iran Shipping Lines (IRISL).
- En octubre, la UE impuso sanciones a 29 personas, expandiendo la lista contra individuos asociados a violaciones de los derechos humanos a 61.
- El 1 de diciembre, el bloque sumó a 180 personas y entidades iraníes a una lista negra que congela activos y restringe los viajes de aquellos involucrados en el programa nuclear.

De esta manera, la posición de la UE hacia Irán ha sido clara, condenando tanto en la retórica como en la práctica las actuaciones ilegales del régimen iraní en temas concernientes tanto a la violación de DD.HH., como a la proliferación de armas nucleares.

De hecho, a través de la Resolución del Parlamento Europeo, del 31 de enero de 2008, sobre Irán, la UE, tras considerar el deterioro de la situación en la República Islámica de Irán en lo relativo al ejercicio de los derechos civiles y las libertades políticas en los dos últimos años, especialmente después de las elecciones presidenciales de junio de 2005, teniendo en cuenta el aumento de la violencia de la represión contra opositores políticos, partidarios de los derechos humanos, periodistas, blogueros, profesores, intelectuales, mujeres, estudiantes, sindicalistas y miembros de minorías religiosas, étnicas, lingüísticas o de otro tipo y que el diálogo general entre la UE e Irán fue suspendido por Irán en diciembre de 2003, y que no se ha celebrado ninguna reunión en el marco del diálogo entre la UE e Irán sobre derechos humanos desde junio de 2004, manifiesta:

- Que los riesgos de proliferación del programa nuclear iraní siguen constituyendo una fuente de preocupación seria en la UE y en la comunidad internacional; por tanto, lamenta que Irán no haya cumplido todavía sus obligaciones internacionales de suspender las actividades de recuperación y enriquecimiento de uranio;
- Insta de nuevo a Irán a que restablezca la transparencia de su programa nuclear dando respuestas claras, completas y verosímiles al OIEA; a que responda al conjunto de las cuestiones y preocupaciones pendientes sobre este programa, incluyendo cuestiones que podrían tener una dimensión militar; a que aplique íntegramente las disposiciones del Acuerdo de Salvaguardias Amplias y sus acuerdos subsidiarios, así como a que ratifique y aplique su Protocolo adicional.
- Reafirma su convicción de que es posible encontrar una solución a la escalada a la que asistimos en la actualidad, y que no debería plantearse la posibilidad de una acción militar; pide al gobierno de EE.UU. y a todas las partes implicadas que renuncien a la retórica sobre las opciones militares y las políticas dirigidas a un cambio de régimen en Irán.
- Insta, por tanto, a Irán a que inicie en el plazo más breve posible una nueva ronda de negociaciones sobre la dirección futura de su programa nuclear y a que suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento de uranio; pide a EE.UU., tras su éxito diplomático en las negociaciones con Corea del Norte, que participe directamente en las negociaciones con Irán, conjuntamente con la UE.

- Pide la adopción de medidas verosímiles encaminadas a un desarme nuclear multilateral mediante el refuerzo del TNP, y pide a la UE que tome la iniciativa para sacar del punto muerto en que se encuentran ahora las negociaciones sobre desarme nuclear.
- Hace hincapié en la necesidad de cooperar con EE.UU., Rusia, China y los países no alineados con miras a examinar la posibilidad de adoptar medidas complementarias para alcanzar un acuerdo global con Irán sobre sus instalaciones nucleares y su utilización, teniendo en cuenta los intereses de este país en materia de seguridad.

Pese a lo anterior, persisten tres áreas donde, a pesar de las diferencias existentes, de las que se podría hablar de un interés europeo entendiendo por tal no un interés concreto y actual, sino un eje de relaciones futuras, que podría denominarse estratégico. Esos tres ejes son: el establecimiento de corredores energéticos, las implicaciones del desarrollo de tecnología nuclear en Irán y el papel que Teherán puede desempeñar en la estabilización y reconstrucción de Afganistán.

La diversificación de las fuentes de energía para los países europeos es una necesidad estratégica y allí es donde los recursos iraníes pueden jugar un importante papel a la hora de disminuir la importancia relativa de las fuentes rusas. La NIOC —*National Iranian Oil Company*— es la que ha generado esta nueva iniciativa, que pretende llegar al corazón de Europa sin pasar por los países de Europa Oriental. El proyecto iraní pretende transportar 37 billones de metros cúbicos de gas anuales pasando por Turquía y Grecia para llegar a Italia. Luego, posiblemente, habría extensiones hacia Suiza, Alemania y Austria.

Un mejoramiento de las relaciones con Irán abrirá las puertas a beneficios mutuos. Por el lado europeo, se disminuirá la dependencia hacia Rusia, y por el lado iraní se obtendrán los recursos y la tecnología para explotar sus grandes reservas. Por otra parte, un aumento de las relaciones económicas en este campo actuará como un catalizador de intereses comunes y disminuiría las posibilidades de conflictos, es decir, podemos utilizar la economía como un medio y no como un fin en sí mismo.

Hasta este momento, la UE se ha basado en la política denominada “*dual-track approach*” (ofrecer beneficios de cooperación en varios ámbitos, incluido el nuclear, a la vez que se apoyan las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). La amenaza o preocupación seria que supone Irán para la UE no viene de una visión conflictiva o maniquea del escenario internacional, sino del incumplimiento de las normas por parte de Irán. Es por esto que para Irán, la UE no supone una amenaza, por lo menos en términos existenciales. Para la UE, es tan malo que incumpla Irán como otro país, sin embargo, sí va a utilizar su posición para convencer a que renuncie a su programa nuclear que incumple con la normativa internacional.

Sin duda se crea una rivalidad, pero esta es susceptible de superarse si se cumple la ley, por esto es que la estructura de relaciones que crea la UE es diferente a la de EE.UU. el cual rompe directamente relaciones o, como vimos anteriormente, las mantiene de manera secreta para llevar a cabo una lucha mayor (ya sea contra la URSS o contra el terrorismo).

La causa del comportamiento de Irán no se puede encontrar en el poder o en la posición de los actores, sino en el tipo de interacciones que estos llevan a cabo con Irán. Una identidad exclusiva proyectada por EE.UU. en la que unos son buenos y otros son malos, no puede llevar a otro tipo de comportamiento, por parte de Irán (que se encuentra en el lado de los malos y rodeado por dos países invadidos por el “bueno”), que defensivo y con una retórica basada, también, en el incumplimiento de las normas por parte de EE.UU. Una identidad inclusiva proyectada por la UE para que Irán forme parte del sistema internacional y, dentro de este y bajo sus normas, poder negociar no ha conducido todavía a un comportamiento acorde, por parte de Irán, debido a que este tiene una pelea mayor en la que se siente agredido y amenazado.

Además, la UE por mucho que proyecte una identidad diferente a la de EE.UU. y, como consecuencia se comporte de manera distinta, siempre se parte de que la relación entre estos dos actores es muy estrecha, aunque las actuaciones del uno y del otro estén motivadas por diferentes factores.

9.3. George W. Bush y Barack Obama e Irán: continuismo sin arreglo

La política hegemónica estadounidense con respecto a Irán, que comienza a evidenciarse una vez se materializa la revolución islámica y se derroca al gobierno pro-occidental, continúa latente durante los gobiernos de Bush y de Obama.

Durante el gobierno de Bush, y específicamente entre los años 2005 y 2008, la relación de EE.UU. con Irán se caracterizó por tensiones que se evidencian en las declaraciones de ambas partes con respecto al otro. Por un lado, EE.UU. y en especial George Bush, se ha concentrado en poner a Irán bajo el foco de la comunidad internacional, por varios temas, como su sistema de gobierno teocrático, la opresión y el no reconocimiento de los derechos humanos, pero sobre todo, por el desarrollo de su programa nuclear.

EE.UU. insistió en múltiples ocasiones en pedirle a Irán que suspendiera el enriquecimiento de uranio desde que el presidente Mahmoud Ahmadinejad reinició el programa nuclear en el 2005, pero Irán se empeñó en su derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos. Esta dinámica se prolongó durante los siguientes cinco años, en los cuales, EE.UU. ha intentado contener el programa nuclear de Irán con declaraciones, amenazas e incluso con sanciones a través del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, el Consejo de Seguridad de la ONU ha aprobado dos medidas punitivas contra Irán⁵⁹³, mientras EE.UU. continúa librando una especie de guerra económica contra el mismo para causar daños a su economía.

La política hegemónica de George W. Bush ha contado incluso con el apoyo del Congreso estadounidense, el cual, a través de medidas como la tendiente a revocar el requisito de que Bush consulte con el Congreso antes de atacar a Irán, ha preparado el terreno para la guerra con este país. Adicionalmente, Bush propició la inclusión de Irán, dentro del eje del mal en 2002, y continuó presionando ante el Consejo de Seguridad para que aprobara sanciones contra Irán por supuestas violaciones al Tratado de No Proliferación Nuclear.

⁵⁹³ Resolución 1929 de 2010 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article165794.html>

Otras evidencias de dicha política norteamericana se muestran en el discurso de George W. Bush ante el Estado de la Unión en enero del 2007, en el cual, relacionó a Irán con Al-Qaeda, expresando que EE.UU. enfrentaba un peligro a escala proveniente de los chiíes radicales, quienes eran dirigidos desde el régimen iraní. Mucho antes de esto, en 2002 y en 2003, el mismo presidente acusó a Siria y a Irán, dos países limítrofes con Irak, de dar cobijo y ayudar a grupos terroristas⁵⁹⁴, además de asegurar que en 2002, Irán había sido el país más activo en el apoyo al terrorismo, concretado en Hezbolá, en el Líbano, y en Hamás y la Yihad Islámica en lo que a Palestina se refiere.

Esto demuestra que la simplificación maniquea de buenos y malos no es la aproximación correcta, puesto que no se puede poner en el mismo saco el terrorismo de Al Qaeda, que tiene un objetivo específico, con el terrorismo de Hezbolá o el conflicto palestino-israelí. Lejos de evaluar lo que es o no una política correcta, que no es el objetivo de este texto, la diferencia con la UE es que esta logra separar cada situación acoplándola al derecho internacional (único marco de solución de controversias), mientras que las soluciones de EE.UU. vienen, de manera subjetiva, definidas por las percepciones de amenaza de un fenómeno que ni siquiera se ha logrado definir de forma unánime.

En 2007, después de que oficiales estadounidenses afirmaran tener pruebas de que Irán ha suministrado armas sofisticadas que han sido usadas para asesinar a soldados americanos en Irak, Bush realiza una serie de advertencias a Irán para detener su apoyo a las milicias que estaban peleando contra EE.UU. en Irak. Posteriormente, en octubre de 2007, EE.UU. decide tomar medidas sancionatorias contra Irán por apoyar el terrorismo y por perseguir el desarrollo de actividades nucleares. Las nuevas medidas van dirigidas contra las finanzas de los guardias de la revolución islámica y contra tres bancos, propiedad del Estado. Por último, en enero del 2008, Bush describe a Irán como el patrocinador mundial del terrorismo, y dice estar buscando aliados para confrontarlo antes de que sea demasiado tarde.

⁵⁹⁴ Taibo, Carlos (2004). Ob. Cit.

Oficialmente, las declaraciones emitidas durante la presidencia de Bush apuntan todas a la continuación de una política hegemónica sobre Irán, que vislumbra cada vez más la trayectoria hacia un conflicto. Algunas de las declaraciones que vale la pena resaltar son:

- Bush: Irán sigue siendo un peligro

En este comunicado, generado en 2007, el presidente de EE.UU., George W. Bush, advierte que Irán continúa siendo una amenaza a pesar del informe de la inteligencia de su país, que indica que Teherán abandonó en 2003 su programa de armas nucleares. Al respecto señala: "Irán era peligroso, Irán es peligroso e Irán seguirá siendo peligroso si tiene el conocimiento tecnológico para fabricar un arma atómica"⁵⁹⁵.

- Tras su llegada a los Emiratos Árabes Unidos (EAU) en 2008, Bush no sólo catalogó a Irán como el principal patrocinador del terrorismo a nivel mundial, al asegurar que financia a grupos como Hezbolá, Hamás y a la Yihad Islámica, sino que además otorga armas a los Talibán y a las milicias chiíes en Irak. Por ello, Bush lanzó un llamado al mundo entero a hacer frente a la amenaza que simboliza Irán antes de que sea demasiado tarde. También acusó a la República Islámica de intimidar a las naciones de la zona con sus misiles y su discurso belicoso, y de desafiar a las Naciones Unidas y desestabilizar a la región al negarse a ser transparente sobre su programa nuclear.

Una vez sembrada la posibilidad de ejecutar ataques militares en las estructuras nucleares de Irán por parte de EE.UU., y particularmente de George W. Bush, era el turno de Barack Obama de enfrentar la amenaza que Irán representa para la seguridad propia y de todo Medio Oriente.

Desde su llegada a la Casa Blanca, Obama prometió una rápida acción respecto al proceso de paz en Medio Oriente y el conflicto con Irán por su programa nuclear, principalmente por reconocer el desafío que significaba un Irán con armas nucleares, pues podría desencadenar una carrera de armas nucleares en Medio Oriente. Con ese fin, Obama y su

⁵⁹⁵ BBC Mundo. *Bush: Irán sigue siendo un peligro*. (2007), en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7127000/7127562.stm. Recuperado el 09 de mayo de 2012.

gabinete se plantearon tres objetivos directamente relacionados con Irán que consistían básicamente en: revertir su programa nuclear, restringir su actuación externa y promover una reforma política interna⁵⁹⁶.

La estrategia de Barack Obama hacia Irán ha empleado básicamente dos tipos de políticas: unas que buscan incrementar los costos de que Irán siga buscando el desarrollo de sus armas nucleares, a través de sanciones económicas, que incluyan restricciones en las importaciones y exportaciones de bienes y servicios de algunos sectores específicos de Irán, y otras que tratan de ofrecer incentivos para que Irán detenga sus ambiciones nucleares.

En cuanto a la probabilidad que el gobierno Bush dejó abierta sobre un eventual ataque a Irán, puede decirse que Barack Obama siguió la misma senda de su antecesor al no descartar la necesidad eventual de hacer uso de la fuerza en contra de este país. Barack Obama ha declarado que el mal está ahí y hay que combatirlo. No ha sido tan específico como los anteriores presidentes, no obstante, sigue viendo que hay un mundo de buenos y malos según los criterios norteamericanos de lo que eso significa. Pero el hecho de no ser tan específico y beligerante, le hace proyectar una identidad mucho más agresiva que deja a Irán sin posibilidad de responder.

En el 2010 el Departamento de Defensa de EE.UU., en el reporte de postura nuclear, *Nuclear Posture Review Report* (NPR)⁵⁹⁷, declaró que EE.UU. no usará o amenazará con usar armas nucleares contra países que no poseen las mismas y que son parte del Tratado de no proliferación. Como Irán es juzgado por los EE.UU. por violar el Tratado de No Proliferación, este, implícitamente retuvo para sí mismo el derecho a usar las armas nucleares contra Irán. Adicionalmente y respecto al potencial uso de armas nucleares, el Reporte de Postura Nuclear, NPR, concluye que EE.UU. solo considerará el uso de las armas nucleares en extremas circunstancias y con el fin de defender sus intereses vitales y

⁵⁹⁶ Davis, Lynn E., Martini, Jeffrey, Nader, Alireza, Dassa Kaye, Dalia, Quinlivan, James T., Steinberg, Paul (2011), *Iran's Nuclear Future Critical U.S. Policy Choices*, PROJECT AIR011. Rand Corporation, Prepared for the United States Air Force, pp. 31. Policy Choices.

⁵⁹⁷ Nuclear Posture Review Report (2010) April, disponible en:

<http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>

el de sus aliados. Al mismo tiempo, el reporte establece que Irán, como un Estado proliferador debe entender que cualquier ataque hacia EE.UU. o sus amigos será respondido y derrotado, y que cualquier uso de las armas nucleares se encontrará con una respuesta que será efectiva y aplastante⁵⁹⁸.

La línea de sanciones que venía imponiendo Bush durante el período anterior, también se mantiene e, incluso, se ha intensificado durante la presidencia de Obama. Igualmente las declaraciones y los comunicados presidenciales, continúan basándose en la expresión de una política de dominación sobre Irán. Como ejemplos, vale la pena resaltar:

- El 01 de julio del 2010, el presidente Obama firmó un acta de sanciones contra Irán, las cuales son promovidas por el incumplimiento por parte de dicho país de las obligaciones derivadas del Tratado de No Proliferación. Al respecto señala Obama que en el mundo entero solo existe un país que habiendo firmado el Tratado de No Proliferación, ha sido incapaz de convencer a la Agencia Internacional de la Energía Atómica de que sus programas nucleares son hechos con fines netamente pacíficos. Este país es Irán. Adicionalmente, reitera su apoyo a la población iraní, la cual señala como víctima de un régimen opresivo y patrocinador del terrorismo, que no respeta los derechos y aspiraciones de su gente.
- Firmado lo que él considera el paquete de sanciones más fuerte que jamás haya impuesto el Congreso de EE.UU. sobre Irán, *The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act*, Obama autoriza una serie de nuevas sanciones que, entre otras cosas, dificultan que el gobierno iraní pueda comprar petróleo refinado, y los bienes y servicios necesarios para modernizar el sector iraní de gas natural e hidrocarburos y hacen más difícil que los bancos y la guardia revolucionaria, quienes apoyan los programas nucleares de Irán y también el terrorismo, se involucren y tengan acceso a las finanzas internacionales.

⁵⁹⁸ Davis, Lynn E., Martini, Jeffrey, Nader, Alireza, Dassa Kaye, Dalia, Quinlivan, James T., Steinberg, Paul (2011) Ob. Cit. pp. 71.

- Estas sanciones mandan un mensaje claro a las compañías que buscan firmar contratos con EE.UU.: si quieren hacer negocios con nosotros, primero tienen que certificar que no están involucrados en negocios prohibidos con Irán.
- En noviembre 21 de 2011, a través de la Orden Ejecutiva 13590, el presidente Barack Obama autorizó la imposición de ciertas sanciones derivadas de la provisión de bienes, servicios, tecnología, o cualquier clase de apoyo a los sectores de energía y petroquímicos de Irán.
- En enero 23 de 2012, en un discurso pronunciado en torno a las sanciones impuestas a Irán, el presidente Obama no solo aplaudió las acciones tomadas por los miembros de la UE, quienes decidieron imponer sanciones adicionales a Irán como respuesta a las fallas continuas del régimen iraní de cumplir con las obligaciones relacionadas con su programa nuclear, sino que afirmó el compromiso de EE.UU. de continuar imponiendo nuevas sanciones con el fin de incrementar la presión sobre Irán, a menos que los actos de Irán cambien su curso y cumplan las obligaciones internacionales. La actitud menos agresiva de EE.UU. necesita de una respuesta iraní acorde con el cambio.
- En marzo 13 del 2012, en una carta dirigida al presidente del Senado, Obama manifiesta que el estado de emergencia nacional, que fue declarado con respecto a Irán el 15 de marzo de 1995, debe continuar en efecto aún después del 15 de marzo de 2012. Adicionalmente expresa que la crisis entre EE.UU. e Irán es el resultado de acciones y políticas del gobierno de Irán contrarias a los intereses de aquel en la región y significan una amenaza inusual y extraordinaria a su seguridad nacional, su política exterior y su economía.
- Por último, el 23 de abril de 2012, a través de un informe titulado: “Una Estrategia Comprensiva y Nuevas Herramientas para prevenir y responder a atrocidades”⁵⁹⁹, la administración Obama autoriza un nuevo tipo de sanciones que pretenden proteger a los civiles y responsabilizar a aquellos que perpetren atrocidades contra los

⁵⁹⁹ The White House Office of the Press Secretary, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/fact-sheet-comprehensive-strategy-and-new-tools-prevent-and-respond-atro>

misimos. Entre las nuevas sanciones, se incluye la prohibición de visas hacia aquellos que cometan o faciliten graves abusos a los derechos humanos, haciendo uso de la tecnología de información, con especial énfasis en los regímenes de brutalidad vistos en Siria a Irán.

Aunque mantiene la posición base sobre lo que es una amenaza y el posible uso de la fuerza (parte de la identidad constitutiva de EE.UU.), proyecta un cambio (todo menos Bush) que hace que no sea percibido como una amenaza por los demás actores del sistema. La estructura creada por Barack Obama es menos hostil que la creada por Bush, de ahí que las acciones y retóricas no hayan sido como las de la anterior administración. El hecho de que el presidente Obama retirara las tropas de Irak el 31 de diciembre de 2011 provocó que Irán se sintiera menos amenazado.

9.4. La Unión Europea e Irán: imponer los intereses generales sobre los particulares

Si podemos afirmar algo sobre el comportamiento de la UE, es que existe la voluntad y disposición de los países miembros a renunciar a prerrogativas que los benefician de manera particular, si estas van en contravía del interés de toda la organización. Esto ha sido particularmente evidente en las relaciones que la UE ha sostenido en los últimos años con Irán, un país que indudablemente congrega un conjunto de intereses de alto relieve para la organización, especialmente por ser uno de los principales productores y proveedores de gas y petróleo para los miembros de la Unión⁶⁰⁰.

Sin embargo, intereses de otro tipo han prevalecido sobre los económicos, especialmente el interés de la UE de contar con un Irán democrático y respetuoso de los derechos humanos de sus ciudadanos que, a la vez, asegure la existencia de un Medio Oriente pacífico. Son estos objetivos los que han promovido una serie de sanciones y restricciones por parte de los miembros de la UE, que funcionen como una fuente de presión para que Irán lleve a

⁶⁰⁰ Solo el 5% del petróleo importado de la UE viene de Irán, sin embargo, hay tres países que quedaban seriamente perjudicados por las sanciones que entraron en vigor el 1 de julio de 2012. Estos países son: Grecia, Portugal y España. Estos países importaban alrededor de un 20%.

cabo las reformas económicas, políticas y legislativas que ya han sido solicitadas como requisito para renovar y profundizar las relaciones bilaterales.

Por una parte, podemos resaltar que países como Gran Bretaña, Francia y Alemania han intentado limitar sus relaciones con Irán. Efectivamente, Gran Bretaña ha disminuido sus relaciones comerciales que se mantienen en niveles bajos (431.4 millones de libras esterlinas en 2006 y 463 millones en 2005)⁶⁰¹. Desde la asunción de Sarkozy como Presidente de Francia, este gobierno ha pedido a las empresas francesas que limiten sus relaciones con Irán. Por el lado de las relaciones comerciales irano-alemanas, las mismas se han reducido a lo largo de 2006 y 2007.

Adicionalmente, muchos países europeos, o bien se han retirado totalmente o han reducido sus inversiones en el sector energético iraní. Empresas europeas claves como *France's Total* y *Germany's Linde Group*, han cortado totalmente los lazos con Irán.

Como resultado de estas medidas tomadas y de las sanciones ejecutadas desde el 2008, el comercio entre los 27 países miembros de la UE e Irán ha disminuido alrededor de un 30%. Bancos y compañías europeas se han cuidado de hacer negocios con bancos iraníes, y hay indicios de que algunos bancos japoneses y chinos han tomado algunas medidas con el fin de cortar las relaciones con Irán.

Otra forma de evidenciar como el interés general ha prevalecido sobre el particular es a través de las resoluciones de Naciones Unidas, tendientes a sancionar al régimen iraní. En dichas resoluciones, como por ejemplo la 1929 del 2010 que impuso medidas como restricciones a las operaciones de los bancos de la República Islámica en el exterior, intensificó el embargo de armas a Teherán y sancionó a 15 empresas controladas por la Guardia Revolucionaria, todos los miembros de la Unión Europea votaron a favor de tales sanciones, incluyendo países como Italia y España, que son los principales importadores del petróleo iraní en Europa, y el noveno y décimo a nivel mundial, con un 13%

⁶⁰¹ Davis, Lynn E., Martini, Jeffrey, Nader, Alireza, Dassa Kaye, Dalia, Quinlivan, James T., Steinberg, Paul (2011) Ob. Cit.

respectivamente del total producido por Irán⁶⁰². De hecho, Catherine Ashton, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE ha resaltado el trabajo conjunto de los 27 miembros en la elaboración de los paquetes de sanciones contra Irán.

⁶⁰² Países importadores del petróleo iraní. (2012). Administración de información energética de Estados Unidos con referencia a oil and gas journal, en: <http://sp.rian.ru/infografia/20120221/152777208.html>

10. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos comprobado cómo dos actores – EE.UU. y la UE – actúan de manera diferente en la sociedad internacional y, sobre todo, que únicamente una teoría de las relaciones internacionales, no es capaz de explicarnos completamente dichas diferencias. Las teorías de las relaciones internacionales, por separado, como las de cualquier otra disciplina de las ciencias sociales, no tienen una explicación absoluta de la realidad, puesto que esta realidad, en este caso la internacional, es muy compleja y nada tiene una sola causa y una sola consecuencia, las cuales, además son muy difíciles de medir.

La seguridad y la distribución de capacidades, como hemos comprobado, nos otorgan claves para entender ciertas dinámicas en el comportamiento de los actores analizados. Sin embargo, no son la causa principal de dicho comportamiento y, por lo tanto, no pueden explicarnos la diferencia entre la política exterior de EE.UU. y la de la UE. La seguridad, como hemos mencionado, es una cuestión subjetiva que depende principalmente de la percepción de amenaza que se tenga. Dicha percepción, en parte, está influida por la posición que se tiene en el sistema, sin embargo, hemos comprobado que no es la posición material en sí, sino la creencia de sentirse superiores y de ser percibidos como tal lo que más influye en el comportamiento de los actores.

EE.UU. y la UE son percibidos de manera muy diferente en el sistema internacional, por lo que esta situación determina de manera clara la actuación de ambos actores, que va a depender en gran parte de dicha percepción, la cual, a su vez, forma parte de la identidad del actor, puesto que este se conforma no únicamente de lo que es como proceso de construcción, sino de cómo es percibido por lo demás.

De esta manera, EE.UU., desde su consolidación como potencia global, ha sido percibida como el único hegemon, que podía intervenir y comportarse en el sistema bajo las percepciones de su seguridad que era, a la vez, identificada como la seguridad de todos los demás. Por su parte, la UE es percibida no como un hegemon o un poder militar con necesidad de intervenir y de identificar su seguridad con la seguridad internacional, sino que es percibida como un actor cooperativo que por encima de cualquier cuestión

internacional, interpone las normas de comportamiento que las instituciones internacionales intentan hacer cumplir.

Hemos comprobado así, que esta percepción de cada uno de los actores ha provocado que su identidad se defina también a través del papel que deben jugar EE.UU. y la UE en el escenario internacional. Esta identidad, como hemos mencionado en la tesis, define, a su vez, unos intereses, que en este caso pueden incluso coincidir, sin embargo, la naturaleza política de cada uno de los actores es la que define la diferente actuación en materia de política exterior, puesto que EE.UU. se comportará bajo presupuestos que lo han hecho hacerse con el liderazgo a nivel global, mientras que la UE lo hará bajo los preceptos que han convertido a Europa en una zona de paz que dura ya más de seis décadas tras siglos de confrontación.

En la siguiente gráfica podemos identificar las diferencias que nombrábamos al principio y de las que partíamos para el análisis, aunque en esta ocasión añadiremos la explicación sobre las causas que hemos comprobado a lo largo del trabajo que explican dichas diferencias. De esta manera, la Tabla quedaría de la siguiente forma:

ESTADOS UNIDOS	UNIÓN EUROPEA	CAUSA PRINCIPAL DEL COMPORTAMIENTO
Unilateralismo	“Multilateralismo eficaz”	La construcción política del actor y su relación con la sociedad internacional a la que le dan forma a partir de dicha identidad. El poder y la posición en el sistema son simples herramientas que les permiten actuar, pero no la causa principal de su comportamiento.
Ejecutivo con mayor libertad y más fuerte	Sistema parlamentario con gobierno multinivel entre lo comunitario y lo nacional	
Instituciones internacionales instrumentales	Promoción del orden internacional basado en la regulación	
Relaciones bilaterales	Equilibrio entre la dimensión regional y global	
Política hegemónica	Política corresponsabilidad	La posición en el sistema y el poder les otorga una cierta jerarquía, pero la causa de su comportamiento se encuentra principalmente en los significados que se le dan a dicha posición y dicho poder, lo que permite que sean percibidos de una y otra manera y creen realidades diferentes.
Preemption y prevención de ataques	Prevención de conflictos y compromiso de prevención	
Promoción de la democracia por imposición	Promoción de la democracia a largo plazo sin imposición	
Visión tradicional y estatocéntrico del mundo	Propuesta de modelo social europeo para la gobernanza global	
Actúa si su seguridad se ve afectada	Actúa si se rompen las reglas internacionales (objetivo)	La causa de este comportamiento tan diferente se encuentra en la naturaleza del actor y cómo este
Política exterior justificada en la moral	Política exterior basada en valores éticos	

		se ha ido construyendo socialmente.
--	--	-------------------------------------

La explicación teórica de las diferencias entre el comportamiento de EEUU y de la UE no se puede limitar a un concepto, el del poder o la distribución del mismo en el sistema. Hemos comprobado cómo el poder por sí mismo, no explica nada, es una cualidad que solo tiene sentido en relación a los demás, pero no en relación del poder de los demás, sino del significado que los demás actores del sistema le otorgan a dicho poder. Ese significado nos da la clave de por qué EEUU no ve una amenaza donde otros actores sí la ven y al contrario.

En las primeras cuatro diferencias que marcamos, aunque el poder, la posición en el sistema o la participación de las instituciones internacionales nos daban claves de ciertos comportamientos, tanto de EE.UU. como de la UE, son la construcción política de cada uno de ellos y la relación con el escenario internacional los que determinan de manera definitiva su comportamiento. Así, el carácter unilateral de EE.UU., hemos comprobado que es fruto de haber nacido en circunstancias diferentes a los demás estados o actores del sistema internacional. Cuando se consolidó como potencia construyó un sistema acorde a sus principios pero del que no quedaría preso, puesto que el principio de soberanía se seguía imponiendo, y la desconfianza por percibirse por encima de los demás provoca que, cuando su seguridad se vea amenazada (como mencionábamos, una cuestión subjetiva) actúe de manera unilateral y sin someterse a ningún tipo de reglas. De esta manera, el poder y la posición en el sistema se convierten en meros instrumentos para lograr unos objetivos, pero no son nunca la causa del comportamiento de los actores en el sistema.

Así como el proceso de construcción de EE.UU. se realizó al margen del sistema internacional de equilibrio de poder de los estados europeos, el proceso de creación y consolidación de la UE se produjo a través del proceso de integración que involucraba a las antiguas potencias globales y que más guerras habían provocado a nivel global. Por esta razón, dicho proceso de integración tuvo su pilar en el multilateralismo y la creación de instituciones supranacionales que velaran por el interés general. Este mismo modelo de construcción es el que la UE promueve a nivel global, lo cual provoca que confíe plenamente en las normas internacionales como pautas e comportamiento para la actuación

de los diferentes estados en el escenario internacional, y solo la violación de dichas normas supondrá una amenaza al sistema, lo cual hace que la visión de la UE sea mucho más objetiva que la de EE.UU.

Es por esto que, aunque la UE posea una posición privilegiada en el sistema, así como un poder relativo extremadamente superior a los demás actores del sistema, excluyendo a EE.UU., el comportamiento de la Unión descrito durante la tesis se produzca de manera tan diferente al de EE.UU. Ambos actores tienen poder y ocupan una posición privilegiada en el escenario internacional, sin embargo, será la naturaleza de su construcción política y la manera de relacionarse con el entorno internacional lo que va a provocar comportamientos tan diferentes.

Por otra parte, en un mundo en pleno proceso de globalización, cada vez más acelerado, es muy difícil no tener en cuenta lo que ocurre dentro de un estado para tomar decisiones. La línea entre lo que es o no un problema internacional es cada vez más difícil de trazar. El proceso de globalización es dinámico y nos ofrece múltiples oportunidades, pero también múltiples amenazas, ambas con una gran capacidad de transformación. Por lo tanto, no podemos explicar un mundo dinámico y de múltiples relaciones y actores a través, únicamente, de teorías estáticas, es decir, que parten de supuestas realidades que no son posibles de cambiar (o por lo menos muy difíciles de hacerlo), entre ellas la estructura del sistema y la identidad e intereses de los estados.

Por esto, la identidad del actor, en cuanto a cómo este se constituye, tiene gran influencia en el comportamiento del mismo. Así, hemos comprobado como el carácter de un sistema presidencialista como el de EE.UU. provoca un comportamiento diferente al de una UE de carácter parlamentario, el cual toma en cuenta de manera más clara los intereses de los ciudadanos al actuar en el escenario internacional. EE.UU. por el contrario, impone los intereses estatales a los del ciudadano y por esto intenta mantener su posición en el sistema internacional.

En este sentido, el hecho de que el presidente de EE.UU. tenga la potestad de decidir en materia de política exterior sin apenas oposición cuando se trata de defender la seguridad nacional, hace que esta potencia tenga un carácter más beligerante que el de la UE, que

depende no solo de los intereses de la Unión sino también de los de los estados miembros. Estos factores forman parte de la identidad de cada uno de los actores, puesto que EE.UU., desde un principio, se constituyó como un estado presidencialista y la UE como uno parlamentario, puesto que la mayoría de sus miembros han adoptado dicho sistema al interior. Al igual que en materia de seguridad y defensa, los estados europeos no han cedido del todo la soberanía a la UE, lo que la impide actuar de una manera más decisiva en el escenario internacional.

Por otra parte, no podemos entender la estructura del sistema internacional como una premisa para explicar el comportamiento de los actores dentro del mismo. La estructura es resultado de las interacciones entre los actores que la forman, por tanto, la estructura es permisiva en el sentido que permite diferentes tipos de comportamiento, pero no es la causa del mismo. Como decíamos, la estructura es fruto de las interacciones de los actores, por tanto, la estructura puede tomar diferentes formas, entre ellas, el sistema de auto – ayuda del que hablan los neorrealistas y neoinstitucionalistas, pero esa es únicamente una posibilidad entre varias.

EE.UU., como potencia indiscutible del sistema internacional, ha optado por un tipo de comportamiento, el cual está determinado no por la anarquía, si no por el tipo de interacciones que, a lo largo de su historia, ha llevado a cabo con los diferentes actores. Es por esto que, según el tema que analicemos, las relaciones transatlánticas o el conflicto de Israel y Palestina, EE.UU. va a crear un tipo de interacción diferente que crea, a su vez, un tipo de estructura basada en patrones de comportamiento distintos. Por tanto, si la estructura no se puede tomar como premisa y no explica el comportamiento de los actores, no podemos explicar las diferencias entre EE.UU. y la UE a través de esta premisa. Tenemos, por tanto, que indagar, como hemos hecho, en los procesos de interacciones de los dos actores en el sistema internacional.

Este análisis nos ha dado como resultado que, EE.UU. se ha formado a partir de una situación de aislamiento geográfico y separación del comportamiento de los estados europeos imperiales y basados en dinámicas de políticas de poder. La renuncia a participar en esta estructura provocó que, al participar, lo hiciera bajo otros parámetros, la moral por

ejemplo, que dependen, no del poder del actor en cuestión, si no de su identidad y de qué visión del mundo le otorga dicha identidad.

Lo sucedido en la primera mitad del siglo XX le otorgó a EE.UU. la oportunidad de ocupar un puesto privilegiado en el sistema, por lo que afianzó mucho más dicha identidad, la cual, define los intereses, representación de dicha identidad. Es decir, EE.UU. se encontró como vencedor de dos guerras en las que, en principio no quería ser partícipe, y por este motivo, el hecho de saberse superior a los demás, se comportó como lo hizo durante la guerra fría, y su resistencia al cambio en la actualidad se puede explicar por este motivo. Sin embargo, no todo es culpa de la estructura creada tras la finalización de la segunda guerra mundial, sino también es fruto de la construcción interna de EE.UU. desde su creación como estado que, como vimos, tenía unas características muy peculiares.

Lo que para EE.UU. supuso una oportunidad de afianzarse y crear una estructura de confrontación en la era bipolar, para los países europeos fue la oportunidad de crear una estructura dentro de la estructura que significara todo lo contrario a lo que venían haciendo durante toda la historia. Es decir, crear una estructura internacional en la que la política de poder y la guerra no tuvieran cabida, y para eso los estados tenían que renunciar a uno de los patrones de comportamiento, hasta ese momento inamovible, la soberanía. Esto provoca que cambien sus patrones de comportamiento que crean una estructura que ya no depende de la soberanía de los estados sino de la solidaridad entre ellos y la supranacionalidad, es decir, la pérdida de soberanía en favor de entes por encima de los estados. Sin duda, esto crea patrones de comportamientos diferentes a los de EE.UU. cuando la UE se vuelve un actor internacional con intereses propios y, por tanto, una identidad propia, intenta trasladar esos patrones de comportamiento al interior de Europa por fuera, puesto que su visión del mundo, con respecto a lo que eran antes de la segunda guerra mundial ha variado de manera considerable debido, sobre todo, a las nuevas dinámicas creadas entre los estados europeos, que pasaron de identificarse negativamente entre ellos (los más optimistas eran al menos rivales) a tener, como hemos comprobado, una identificación positiva, la cual hace posible la creación de un interés común que se refleja en los intereses enunciados de manera independiente por la UE.

EE.UU. nunca ha pasado por un proceso de este tipo, puesto que su creación partió de la pérdida de identidad de cada una de las colonias en favor de la federación, creando así un fuerte sentido nacionalista y patriótico. La UE por el contrario, no ha excluido las identidades de los estados miembros en favor de la suya, por lo que su manera de actuar, es acorde a esa identidad única, la cual crea intereses propios diferentes de los de sus miembros. Es decir, los estados europeos no solamente han modificado su comportamiento por el hecho de formar parte de una organización internacional, sino que se han apropiado de las normas que rigen el comportamiento en la UE y las han hecho suyas, y esa identidad la proyectan fuera de las fronteras de la Unión. Hoy día todos conciben a los alemanes o franceses, pero ya nadie los concibe fuera de la UE.

EE.UU., sin embargo, condicionado por sus principios fundacionales, no ha permitido nunca que nadie se pusiera por encima de él, y como demostramos, para este país, las normas internacionales no están por encima de sus normas, por lo que nunca las podrá hacer suyas. El proceso en la UE es diferente, puesto que desde que se convierte en un actor internacional, basa su actuación en las normas acordadas a nivel internacional, es decir, como vimos, en la Carta de Naciones Unidas.

Por tanto, la estructura del sistema que crea EE.UU. difiere mucho de la que quiere crear la UE y por esto es que los comportamientos de ambos actores se diferencian. Entonces, si la relación agente – estructura, determina la identidad de los actores y, esta a su vez, los intereses del mismo. Si los actores pretenden crear estructuras de seguridad diferentes (EE.UU. basada en su superioridad y la UE basada en la igualdad del sometimiento de todos a las mismas normas) el comportamiento será diferente, pero la razón a la causa de esto no la podremos encontrar en cuestiones dadas o estáticas sino en el proceso de construcción de las estructuras y los agentes.

Sin duda, una de las estructuras propuestas al final triunfará sobre la otra, no era objetivo de este trabajo evaluar cada uno de los comportamientos, sino explicar por qué eran diferentes, sin embargo, podemos observar que, desde 2003, que se produjo la invasión a Irak en contra de la legalidad internacional, no ha habido una sola violación de la misma por parte de EE.UU. Esto puede ser por dos factores principalmente: haber prestado menos atención a la política exterior por el contexto de crisis económica o, porque no se ha producido

ningún acontecimiento del calibre del 11 de septiembre que haya desatado las emociones nacionalistas y patrióticas estadounidenses.

Sin embargo, también podemos pensar que, si la única manera de cambiar la estructura es cambiar primero la identidad, ¿Será que EE.UU. se está transformando en otro actor que va a crear otras dinámicas de actuación y, por tanto, una nueva estructura? Del lado de la UE podemos afirmar lo mismo en cuanto a que la crisis económica está pareciendo ser una prueba de fuego a la solidaridad de los europeos ¿será que la UE es capaz de afianzarse al interior (lo que le otorga una identidad reforzada hacia el exterior), o volveremos a caer en los errores del pasado?

El poder, la posición en el sistema, las instituciones internacionales...etc. Sin duda influyen en el comportamiento de los actores, pero no de manera tan decisiva como lo hace la identidad de los actores, eliminando la barrera entre lo interno y lo externo, y la relación entre esos actores y la estructura o patrones de comportamiento que ellos mismos crean.

Por tanto, la explicación de las diferencias entre el comportamiento de EE.UU. y de la UE no puede encontrarse únicamente en esos elementos materiales y estáticos que otorgan el neorrealismo o el neoinstitucionalismo para comprender la realidad, sino que hay que complementarlos con el proceso de construcción de ambos actores al interior, que nos dan las claves de la naturaleza política y cómo esta se adapta a las circunstancias, y en relación con los demás, es decir, con el escenario internacional del cual los dos actores analizados son, en gran parte, responsables de su estructura y sus dinámicas.

Así, la naturaleza política de los actores y cómo estos crean una estructura acorde a sus identidades y se relacionan con la misma, son dos elementos teóricos con un gran poder explicativo y más decisivos para entender por qué EE.UU. y la U.E., teniendo las similitudes que tienen (aunque también diferencias a las que hemos hecho referencia), y enfrentándose a amenazas similares en un escenario idéntico, se comportan, sin embargo, de modo tan diferente.

BIBLIOGRAFÍA

Realismo y neorrealismo

- Aron, Raymond, *The Century of Total War*, London, Derek Verschoyle. (1967) *What is a Theory of International Relations*, en *Journal of International Affairs*, 21, 1954, pp. 185-206.
- Barbé, Esther, *El papel del realismo en las relaciones internacionales*, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época) Núm. 57. Julio-Septiembre 1987.
- Barkin, S.J. *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- Baylis, John y Smith, Steve (eds.) *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, segunda edición, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Bruncan, S. *La disolución del poder. Sociología de las relaciones internacionales y políticas*, México, Siglo XXI, 1974.
- Buzan, B. y Waever, O. *Regions and Powers. The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Carr, Edward, *The Twenty Years Crisis, 1919–1939: an Introduction to the Study of International Relations*, London: Macmillan, revised edition, 1946.
- Collard – Wexler, S. *Integration under Anarchy: Neorealism and the European Union*, en *European Journal of International Relations* Vol. 12(September), 2006, pp. 397-432.
- Elman, Collin, *Horses for Courses: Why not Neorealist Theories of Foreign Policy?* En *Security Studies* 6 (1), 1996, pp. 7-53.
- Gilpin, R. *The richness of the tradition of political realism*, en *International Organization*. Cambridge University Press 38, 1984, pp. 287-304.
- Gilpin, R. *No One Loves a Political Realist*, en *Security Studies* 5(Spring), 1996, pp.3-26.
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

- Grieco, J. M. *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, en *International Organization* 42(3), 1988, pp.485-507.
- Lynn-Jones, S. M. *Realism and America's Rise: A Review Essay*, en *International Security*. Published by: The MIT Press Vol. 23(No. 2), 1998, pp. 157-182.
- Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001.
- Mearsheimer, J. J. *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, en *International Security*. The MIT Press Vol. 15(No. 1), 1990, pp. 5-56.
- Mearsheimer, J. J. *The False Promise of International Institutions*, en *International Security* 19(3), 1994-1995, pp.5-49.
- Mearsheimer, J. J. *E.H. Carr vs. Idealism: The Battle Rages On*, en *International Relations* 19(2), 2005, pp.139-152.
- Mearsheimer, J. J. y Walt, S. *An unnecessary War*, en *Foreign Policy* (January - February), 2003, pp. 50 - 59.
- Molloy, S. *Truth, Power, Theories: Hans Morgenthau's Formulation of realism*, en *Diplomacy & Statecraft* 15 (1), 2004, pp. 1-34.
- Morgenthau, H. *The Mainsprings of American Foreign Policy: the National Interest vs. Moral Abstraction*, en *American Political Science Review* 44 (4), 1950, pp. 803-846.
- Morgenthau, Hans, *Scientific Man versus Power Politics*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 1946.
- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, quinta edición, New York, Alfred A. Knopf, 1978.
- Morgenthau, Hans, *In Defense of the National Interest*, New York, Alfred A. Knopf, 1951.
- Morgenthau, Hans, *Another Great Debate: the National Interest of the United States*, en *American Political Science Review* 66, 1952, pp. 961-998.
- Niebuhr, R. *Christianity and Power Politics*, New York, Scribner's, 1940.
- Niebuhr, R. *The Irony of American History*, New York, Scribner's, 1952.
- Niebuhr, R. *Christian Realism and Political Problems*, New York, Scribner's, 1953.

- Nye, J. *Neorealism and Neoliberalism*, en *World Politics*. Published by: Cambridge University Press Vol. 40(No. 2), 1986, pp.235-251.
- Pham, Peter J. *What is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision an American Foreign Policy* en *American Foreign Policy Interests* 30, 2008, pp. 256-265.
- Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*, Center for International Relations, 2004.
- Sazo Muñoz, D. *Provocando el desequilibrio de poder: Crítica a la política exterior de George W. Bush desde la realpolitik*, en *Revista Enfoques*. Universidad Central de Chile Vol. VII (No. 10), 2009, pp. 293-311.
- Schmidt, Brian y Williams, Michael, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realist*, en *Security Studies*, 17:2, 2008, pp. 191-220.
- Schroeder, P. *Historical Reality vs. Neo-Realist Theory*, en *International Security* Vol. 19, (No. 1), 1994, pp.108-148.
- Snyder, Glenn, *Mearsheimer's World –Offensive Realism and the struggle for Security: a Review essay*, en *International Security* 27 (1), 2002, pp. 149-173.
- Snyder, J. *Averting Anarchy in the New Europe*, en *International Security* 14(4), 1990, pp.5-41.
- Viotti, Paul R. y Kauppi, Mark V. *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism, and Beyond*, tercera edición, Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall, 1998.
- Walt, S. M. *Alliances in a Unipolar World*, en *World Politics* 61(01), 2009, pp.86-120.
- Waltz, K. *Reflections on Theory of International Politics. A Response to my Critics en Neorealism and its Critics* Keohane, Robert, O. (ed.) New York, Columbia University Press, 1986, pp. 322-345.
- Waltz, K. *The Origins of War in Neorealist Theory*, en *The Journal of Interdisciplinary History*, XVIII, 1988, pp. 615-628.
- Waltz, K. *Man, the State, and War: a Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 2001.
- Waltz, K. N. *The Emerging Structure of International Politics*, en *International Security* 18(2), 1993, pp.44-79.

- Waltz, K. N. *Structural Realism after the Cold War*, en *International Security* 25(1), 2000, pp.5-41.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*. New York: McGraw, 1979.

Institucionalismo neoliberal

- Aspinwall, M. D. *Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration*, en *European Journal of Political Research* 38, 2000, pp. 1 - 36.
- Axelrod, R. y Keohane, R.O. *Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions*, en *World Politics* 38 (1), 1985, pp. 226-254.
- Baylis, John y Smith, Steve (eds.) *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, segunda edición, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Cooper, R. *El Nuevo Imperialismo Liberal*, en *Revista Académica de Relaciones Internacionales* Vol. 1(Marzo), 2005.
- Cortell, A.P. y Davis, J.W. *Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda*, en *International Studies Review* 2 (1), 2000, pp. 65-87.
- Desch, M. C. *America's Liberal Iliberalism*, en *International Security* Vol. 32(3), 2007/08, pp. 7 - 43.
- Deudney, D. *Bounding Power: Republican Security Theory from the Polis to the Global Village*, New Jersey, Princeton University Press, 2007.
- Doyle, Michael, *Liberalism and World Politics Revisted*, en Kegley, Charles W. (ed.) *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, St. Martin's Press, 1996.
- Doyle, Michael W. *Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs*, en *Philosophy and Public Affairs*. I and II (12), 1983, pp.205-235, 323-353.
- Grieco, J. M. *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism*, en *International Organization* 42(3), 1988, pp. 485-507.
- Grugel, Jean B. *New Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU Strategies in Latin America*, en *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 4, 2004, pp. 603-626.

- Haas, E.B. *The Uniting of Europe. Political, Social and Economical Forces 1950-1957*, London, Stevens and Sons, 1958.
- Haas, E.B. *Beyond the Nation-State, Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.
- Ikenberry, G.J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, New Jersey, Princeton University Press, Princeton, 2001.
- Keohane, R. *Multilateralism: An Agenda for Research*, en *International Journal* 45, Autum, 1990, pp. 731-764.
- Keohane, R. and Martin, L. *The Promise of Institutional Theory*, en *International Security*. Published by: The MIT Press Vol. 20(No. 1), 1995, pp. 39-51.
- Keohane, R. O. *International Institutions: Two Approaches*, en *International Studies Quarterly*. Published by: Blackwell Publishing on behalf of The International Studies Association Vol. 32(No. 4), 1988, pp. 379-396.
- Keohane, R. O. *International Institutions: Can Interdependence Work?* En *Foreign Policy* 110(Special Edition: Frontiers of Knowledge), 1998, pp.82-96.
- Keohane, R. O. *The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and the "Liberalism of Fear"*, en *Dialog-IO* 1(Spring 2002), 2002, pp.29-43.
- Keohane, R.O. y Nye, J. *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1977.
- Keohane, Robert o. y Nye, Joseph S. *Transnational Relations and World Politics*, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.
- Krasner, S. D. *Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables*, en *International Organization* Vol. 36(2), 1982, pp.497 - 510.
- Krasner, S. D. *Compromising Westphalia*, en *International Security* 20(3), 1995-1996, pp.115-151.
- Krasner, Stephen, *Transforming international Regimes: What the Third World wants and why*, en *International Studies Quarterly*, 25, 1981, pp. 119-148.
- Krasner, Stephen, *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variable*, en *International Organization*, 36, 1982, pp. 1-21.
- Krasner, Stephen, *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, en *Comparative Politics*, 6, 1984, pp. 223-246.

- March, J.G. y Olsen, J.P. *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
- Mearsheimer, J. J. *The False Promise of International Institutions*, en *International Security* 19(3), 1994-1995, pp.5-49.
- Miller, Benjamin, *Explaining Changes in US Grand Strategy: 9/11, The Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq*, en *Security Studies*, 19:1, 2010, pp. 26-65.
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1998.
- Moravcsik, A. *In Defense of the Democratic Deficit: Reassessing Legitimacy in the European Union*, en *Journal of Common Market Studies*, 40 (4), 2002, pp.603-624.
- Nye, J. *Neorealism and Neoliberalism*, en *World Politics* Published by: Cambridge University Press Vol. 40(No. 2), 1986, pp.235-251.
- Nye, J. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower can't go it Alone*, Oxford, Oxford University Press, 2002.
- Pierson, P. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics* en *American Political Science Review* 94 (2), 2000, pp. 251-267.
- Risse – Kappan, T, *Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies*, en *World Politics*, 43 (4), 1991, pp.479-512.
- Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*, Center for International Relations, 2004.
- Rosecrance, R. *The Rise of the Trading State. Commerce and Conquest in the Modern World*, New York, Basic Books, 1987.
- Rosecrance, R. N. *War and Peace*, en *World Politics* Vol. 55(October), 2002, pp. 137 - 66.
- Ruggie, John Gerard, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution* en J.G.R, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press, 1993.
- Thelen, K. *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, en *Annual Review of Political Science*, 2, 1999, pp. 369-404.
- Tsebelis, George y Garrett, Geoffrey, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, en *International Organization* 55 (2), 2001, pp. 357-390.

Constructivismo social

- Barkin, S.J. *Realist Constructivism: Rethinking International Relations Theory*, New York, Cambridge University Press, 2003.
- Baylis, John y Smith, Steve (eds.) *The Globalization of World Politics: an Introduction to International Relations*, segunda edición, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- Boekle, H., Rittberger, V. y Wagner, W. *Norms and Foreign Policy: Constructivist Foreign Policy Theory*, en *Center for International Relations/Peace and Conflict Studies*, Institute for Political Science, University of Tübingen, Tübingen Working Paper, No. 34a, 1999.
- Buzan, B. y Waever, O. *Regions and Powers. The structure of international security*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Carlsnaes, Walter, *The Agency – Structure Problem in Foreign Policy Analysis en International*, en *Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, September, 1992.
- Cerutti, Furio, *A political identity of the europeans?* En *Thesis Eleven*, Number 72, February 2003: 26–45 SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi).
- Checkel, J. T. *Social construction and integration*, en *Journal of European Public Policy* 6(4), 1999, pp.545-560.
- Checkel, J. T. y Katzenstein, P. J (Eds.) *European Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Checkel, Jeffrey T. *Why Comply? Social Learning and European Identity Change en International Organization*, Vol.55, No.3, Summer, 2001, pp. 553-588.
- Copeland, D. *The Constructivist Challenge to Structural Realism: A Review Essay*, en *International Security* 25(2), 2000, pp.187-212.
- Cornish, P. y Edwards, G. *The Strategic culture of the European Union: a progress report* en *International Affairs* 81 (4), 2005, pp. 801-820.
- Finnemore, M. *National Interests in International Society*, Ithaca, NY, Cornell University Press, 1996.

- Galariotis, Ioannis F. *The Theoretical and Empirical Application of Social Constructivism in EU's Foreign and Security Policy*, en *Cyprus Center of European and International Affairs*, Paper No.– 04, 2008.
- Hopf, T. *The Promise of Constructivism in International Relations Theory*, en *International Security* 23(1), 1998, pp. 171 - 200.
- Jepperson, R. L. Wendt, Alexander and Katzenstein, Peter J. *Norms, Identity, and Culture in National Security. The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
- Karacasulu, Nilüfer y Uzgören, Elif, *Explaining Social Constructivist Contributions To Security Studies*, en *PERCEPTIONS* • Summer-Autumn, 2007.
- Katzenstein, P.J. (ed) *The Culture of National Security: Norms and Identity in World politics*, New York: Columbia University Press, 1996.
- Kratochwil, F. *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge: Cambridge, University Press, 1989.
- Mcnamara, Kathleen R. *Constructing Authority in the European Union*, en Avant, D., Finnemore, M., Sell, S. (2010) *Who Governs the Globe?*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Meyer, C. O. *Convergence towards a European strategic culture? A constructivist framework for explaining changing norms*, en *European Journal of International Relations* 11(4), 2005, pp. 523-549.
- O'Meyer, Ch. *International Terrorism as a Force of Homogenization? A Constructivism Approach to Understanding Cross-National Threat Perceptions and Responses*, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, 4, December, 2009, pp.647-666.
- Onuf, N. *Constructivism a user manual. International Relations in a Constructed World*. V. O. Kubáľková, Nicholas; Kowert, Paul; (Ed). New York – London, England. M.E Sharp Armonk, 1998.
- Palan, Ronen, *Constructivism and Globalisation: From Mits to Encounters in International Affairs*, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 17, No. 1, April, 2004.
- Parsons, C. *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, en *International Organization* 56(01), 2002, pp. 47-84.
- Pollack, M. A. *International Relations Theory and European Integration*, en *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39, 2001, pp. 221-244.

- Pollack, M.A. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency and Agenda-Setting in the EU*, New York, Oxford University Press, 2003.
- Risse - Kappan, T. *Bringing Transnational Actors Back*, Cambridge University, Cambridge University Press, 1995.
- Risse, T. *We the European Peoples? Identity, Public Sphere and European Democracy*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009.
- Risse, Thomas y Grabowsky, Jana Katharina, *European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy*, en *RECON On line Working Paper* 04, 2008.
- Rittberger, Volker, *Approaches to the Study of Foreign Policy Derived from International Relations Theories*, Center for International Relations, 2004.
- Ruggie, John, *Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations* en *International Organization* 47 (1), 1993, pp. 139-174.
- Scheuer, A. y Schmitt, H. *Dynamics in European Political Identity*, Universidad de Lisboa, Mayo, 2004.
- Searle, John Rogers, *The Construction of Social Reality*, Barcelona, Ed. Paidós, 1995.
- Sikkink, K. y Finnemore, M. *International Norm Dynamics and Political Change*, en *International Organization*, 52 (4), 1998, pp. 887-918.
- Wendt, A. *The Agent - Structure Problem in International Relations Theory*, en *International Organization* 41(3), 1987, pp. 335 - 370.
- Wendt, A. *Anarchy is what the states make of it: The Social Construction of Power Politics*, en *International Organization* 46(2), 1992, pp. 391-425.
- Wendt, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

Política exterior de Estados Unidos

- Acuerdo de libre comercio entre EE.UU. y Marruecos, 15 de junio de 2004, véase: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_MAR/Negotiations/Signing062004_e.pdf
- Alarcón et Soriano, *El nuevo orden americano*. Madrid, Ed. Almuzara, 2004.
- Aosse, Nancy A., and McClymont, Mary E. *The Millennium Challenge Account: A Policy Paper from InterAction*. Washington, D.C.: InterAction, May 24, 2002.

- Bacevich, Andrew J. y Podromov, Elisabeth H. *God is not Neutral: Religion and US Foreign Policy after 9/11*, en *Foreign Policy Research Institute*, winter, 2004.
- Banerjee, Gautam, *Revolution in Military Affairs A Roadmap for the Indian Sapper of 2020*, New Delhi, Centre for Land Warfare Studies (CLAWS), 2012.
- Barrientos, Luz, *Análisis comparado de las relaciones de Estados Unidos e Irán y Estados Unidos y Pakistán frente a sus programas nucleares; periodo 2005- 2010*, Bogotá, Facultad de Relaciones Internacionales de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2011.
- Benegas Lynch, Alberto, *Estados Unidos contra Estados Unidos*, Guatemala, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Bennis, P. *Antes y después: política exterior estadounidense en 2001*, Anuario CIP. Icaria/FUHEM, 2002.
- Birdsall, Nancy, Ruth Levine, Sarah Lucas and Sonal, Shah, *On Eligibility Criteria for the Millennium Challenge Account*. Washington, D.C.: Center for Global Development, September 12, 2002.
- Bitzinger, Richard A. *The Revolution in Military Affairs and the Global Defence Industry: Reactions and Interactions*, en *Security Challenges*, Vol. 4, No. 4 (Summer), 2008, pp. 1-12.
- Boot, Max, *The Savage Wars of Peace. Small Wars and the Rise of American Power*, Nueva York: Basic Books, 2003.
- Brinkley, Douglas, *Rise to Globalism: American Foreign Policy since 1938*, New York: Penguin Books ISBN 0-14-026831-6 with Stephen Ambrose, 1997.
- Brooks, Stephen y Wolforth, William, *American Primacy in Perspective*, en *Foreign Affairs*, July/ August, 2002.
- Bush, George W. *President Outlines U.S. Plan to Help World's Poor. Remarks by the President at United Nations Financing for Development Conference*. Monterrey, Mexico, March 22, 2002.
- Bush, George W. *President Proposes \$5 Billion Plan to Help Developing Nations. Remarks by the President on Global Development*. Washington, D.C.: March 14, 2002.
- Bush, George W. *Discurso del presidente G. Bush sobre las razones para deponer a Saddam Hussein, la estrategia al efecto y el futuro de Irak*, 2003, en: <http://www.archives.gov/about/speeches/03-2-98.html>

- Carothers, T. *The Clinton Record on Democracy Promotion*, en *Carnegie Endowment Working Paper*, No. 6, 2000.
- Chayes, A. *How American Treaty Behavior Threatens National Security*, en *International Security* Vol. 33(No. 1), 2008, pp. 45 - 81.
- Chollet, Derek y Lindberg, Tod, *A Moral Core for US Foreign Policy*, en *Policy Review*, No. 146, December, 2007.
- Constitución de EE.UU., disponible en: <http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>
- Cowhey, P. *Domestic Institutions and the Credibility of International Commitment: Japan and the United States*, en *International Organization*, 1993, pp. 299-326.
- Cronin, Bruce, *The Paradox of Hegemony: Americas Ambiguous Relationship with the UN*, en *European Journal of International Relations*, Vol. 7, 1, 2001, pp. 103-130.
- Daalder, I. H. a. L., James M. *The Bush Revolution: The Remaking of America's Foreign Policy*, The Brookings Institution, 2003.
- Davis, Lynn E., Martini, Jeffrey, Nader, Alireza, Dassa Kaye, Dalia, Quinlivan, James T., Steinberg, Paul, *Iran's Nuclear Future Critical U.S. Policy Choices*, PROJECT AIR011. Rand Corporation, Prepared for the United States Air Force, 2011.
- De La Paz Meléndez, G. *George Bush: Una política exterior unilateral*, en *Revista de Humanidades* (No. 12), 2002, pp. 15 - 36.
- Departamento de Justicia en: http://www.justice.gov/archive/ll/what_is_the_patriot_act.pdf
- Desch, M. C. *America's Liberal Illiberalism*, en *International Security* Vol. 32(3), 2007/08, pp. 7 - 43.
- Discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2002, disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2002/09/12/actualidad/1031781606_850215.html
- Discurso en Ellis Island (2002) de George W. Bush por el primer aniversario del 11 de septiembre en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/09/20020911-3.es.html>
- Dorrien, Gary J. *The neoconservative mind: Politics, culture, and the war of ideology*, Philadelphia, Temple University Press, 1993.

- Economy Perspectives 2002, *Millennium Challenge Account: A New Compact for Global Development*, en *An Electronic Journal of the U.S. Department of State*.
- Estados Unidos Producto Interno Bruto (PIB), en: [http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/producto_interno_bruto_\(pib\).html](http://www.indexmundi.com/es/estados_unidos/producto_interno_bruto_(pib).html)
- Estrategia de Seguridad Nacional. Febrero de 2002. En: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>
- Everest, Larry, *Estados Unidos redobla amenazas contra Irán*, en *Revista Revolución* No. 103, 2007, en: <http://revcom.us/a/103/iran-alert-es.html>
- Finkelstein, Lawrence S. *The Rule of Law, the US and the UN: An Ambiguous Record*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 297-303.
- Fisher, Uri, *Deterrence, Terrorism, and American Values*, en *American Security Affairs*, Vol. III, No. 1, February, 2007.
- Fleck, R. y C. Kilby, *How Do Political Changes Influence US Bilateral Aid Allocations? Evidence from Panel Data*, en *Review of Development Economics*, 10, 2006, pp. 210-223.
- Fomerand, Jacques, *UN- US Relations from the Standpoint of the Organization: What Can the UN Do with an "Indispensable Nation" and "Reluctant Sheriff"*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 267-279.
- Forman, Shepard, *The US and the UN: One Strand in a Multilateral Strategy*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 329-332.
- Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.
- Galen, Ted, *Peace and Freedom. Foreign Policy for a Constitutional Republic*, Washington D.C., CATO Institute, 2002.
- Georg, Nolte, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, (ed. with Michael Byers), Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Gerson, Mark, *The neoconservative vision: From the Cold War to the culture wars*, Lanham, Madison Books, 1996.
- Giné, Jaume, *El primer año de la política exterior de Barack Obama*, 2010, en: <http://www.igadi.org/index.html>

- Gowan, Richard, *The Obama administration and multilateralism: Europe relegated*, 2010, en: <http://www.fride.org/publicacion/738/el-multilateralismo-y-el-gobierno-de-obama:-europa-relegada>
- Haine, Jean Yves, *The Imperial Moment*, en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 16, No. 3, October, 2003.
- Hassner, P. *The United States: The empire of force or the force of empire*, en *Chaillot Papers*. Institute for Security Studies No. 54(September), 2002.
- Hassner, Pierre y Vaisse, Justin *Washington et le monde. Dilemmes d'une superpuissance*, París, Collection CERI/AUTREMENT, 2003.
- Heuvel, William J. Vanden, *The UN: The Future of American Leadership*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006 pp. 337-340.
- Hirsh, M. *America's Mission*, en *Newsweek: Special Edition*, 2002.
- Hirsh, Michael, *Bush and the World*, en *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, September/October, 2002.
- Hixson, Walter L. *The Myth of American Diplomacy. National Identity and U.S. Foreign Policy*, New Haven London, Yale University Press, 2008.
- Holloway, Carson, *Democracy, Foreign Policy and American Values*, 2011, en <http://www.thepublicdiscourse.com>
- Holloway, Steven, *US Multilateralism at the UN: Why Great Powers Do Not Make Great Multilateralism*, en *Global Governance* Vol. 6, Issue 3, July- September, 2000.
- Holsti, Kal J. *Exceptionalism in American Foreign Policy: Is It Exceptional?* En *European Journal of International Relations*, November, 2010.
- Homeland Security Department en: http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/hr_5005_enr.pdf
- Hook, S. *Building Democracy Through Foreign Aid: The Limitations of United States Political Conditionalities, 1992-96*, en *Democratization*, Vol. 5, No. 3, 1998.
- Hoveyda, Fereydoun, *Not Without The United Nations*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 169-175.
- Huber, Daniela, *Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies*, en *Mediterranean Politics*, 13:1, 2008, pp. 43-62.

- Huller, V. y Sthan, A. *Different Actors, Different Tools? Approaching US and EU Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States*, 2007, en: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/hullen-v-11a.pdf>
- Ikenberry, John, *Is American Multilateralism in Decline?* En: www.apsanet.org Vol.1/No.3, September, 2003.
- Irán-EEUU: crece la presión sobre Bush. Web Islam, 2006. En: http://www.webislam.com/noticias/46467iraneeuu_crece_la_presion_sobre_bush.html , recuperado el 02 de mayo de 2012
- Isacson, Adam, *El congreso norteamericano y su política exterior hacia Colombia en Cuadernos Latinoamericanos*, No 1, 2007.
- Jervis, R. *Unipolarity*, en *World Politics* 61(01), 2009, pp.188-213.
- Johnstone, Ian, *US-UN Relations After Iraq: The End of the World (Order) As We Know It?* En *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 813-838.
- Jones, Bruce, *The coming clash? Europe an US multilateralism and under Obama*, en De Vasconcelos, Alvaro y Zaborowski, Marcin (Ed.) *The Obama Moment European and American perspectives*, European Union Institution for Security Studies, 2010, pp. 63-77.
- Kagan, R. y Kristol, W. *Towards a Neo-Reaganite Foreign Policy*, en *Foreign Affairs* Jul/Ago, 1996.
- Kazemzadeh, Masoud, *The Emerging Obama Doctrine*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 32, 2010, pp. 194-195.
- Kennan, George, *Morality and Foreign Policy in American Diplomacy 1900-1950*, Chicago, University of Chicago Press, 1951.
- Krauthammer, Charles, *The Unipolar Moment Revisited*, en *The National Interest*, Winter, 2002/03.
- Krauthammer, Charles, *The Neoconservative Convergence*, en *Commentary* July–August, 2005. Disponible en: <http://gees.org/documentos/Documen-473.pdf>
- Krisch, Nico, *More equal than the rest? Hierarchy, equality and US predominance in international law*. En: Byers, Michael and Nolte, Georg, (eds.) *United States hegemony and the foundations of international law* Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 135-175.

- Kristol, Irving, *Neoconservatism: The Autobiography of an Idea*. New York: The Free Press, 1995.
- Lake, D.A. *Entangling Relations: American Foreign Policy in its Century*, Princeton New Jersey, Princeton University Press, 1999.
- Layne, Christopher, *The Waning of US Hegemony – Myth or Reality? A Review Essay*, en *International Security*, Vol. 34, 1, Summer, 2009, pp. 147-172.
- Lepgold, Joseph y Mckeown, Tomothy, *Is American Foreign Policy Exceptional?* En *Political Science Quarterly*, Fall, 1995.
- Lewis, N. *Red Cross Find Detainee Abuse in Guantánamo*, en *New York Times*, November 30, 2004.
- Ley 1143 del 4 de julio de 2007 en: <https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=637>
- Lieven, Anatol, *American Right or Wrong en Open Democracy Free Thinking for the World*, September, 2004, en: www.opendemocracy.net
- Lindley – French, Julian, *Common Interest and National Interest: Briding the Values / Interest Gap*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 13-18.
- Lipset, Syemour, *El excepcionalismo norteamericano: una espada de dos filos*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Luck, Edward C. *The Survivors: The United States and the United Nations in Troubled Times*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 293-296.
- Luers, William H. *Looking to a Refashioned US Partnership with the UN*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 323-327.
- Macdonald, Douglas, *Value Protection and American Foreign Policy*, en *Strategic Studies Institute*, June, 2006.
- Main, Turner J. *The Social Structure of Revolutionary America*, Princeton University, Princeton University Press, 1965.
- Malone, David M. y Khong, Yuen Foong, *Multilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Martin, Lisa L. *Multilateral Organizations after the US-Iraq War of 2003*, Dept. of Government. Harvard University, August, 2003.

- Mastanduno, Michael, *After Bush: A Return to Multilateralism in US Foreign Policy?* En *Nanzan Review of American Studies*, 2008.
- McCain, John, (2008) *Remarks to the Los Angeles World Affairs Council* en <http://www.johnmccain.com/Informing/News/Speeches/872473dd-9ccb-4ab4-9d0d-ec54f0e7a497.htm>
- Miller, Benjamin, *Explaining Changes in US Grand Strategy: 9/11, The Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq*, en *Security Studies*, 19:1, 2010, pp. 26-65.
- Milner, Helen y Tingley, Dustin, *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, APSA, ISA and IPES, Washington University, 2010.
- Monten, J. *The Roots of the Bush Doctrine: Power, Nationalism, and Democracy promotion in U.S. Strategy*, en *International Security* Volume 29 (Number 4, spring), 2005, pp. 112-156.
- National Commite on Amerriican Foreign Policy Roundtable, *UN-US Relations 2007: The Role of the Unites States in the UN*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 359-376.
- National Indicative Program 2012 – 2013 en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_belarus_en.pdf
- Nuclear Posture Review Report (2010) April, disponible en: <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20nuclear%20posture%20review%20report.pdf>
- *Obama promete actuar rápido en relación con Medio Oriente e Irán*. (2009). El economista, en: <http://ecodiario.eleconomista.es/internacional/noticias/963322/01/09/Obama-promete-actuar-rapido-en-relacion-con-Medio-Oriente-e-Iran.html> , recuperado el 02 de mayo de 2012.
- Página oficial del gobierno de Estados Unidos. www.usa.gov
- Perkins, Dexter, *La política exterior norteamericana*, Barcelona, Casa Editorial, 1956.
- Pfaff, William, *El resurgimiento del 'destino manifiesto'*, en *Política Exterior* N°86, 2002.
- Pham, Peter J. *What is in the National Interest? Hans Morgenthau's Realist Vision an American Foreign Policy*, en *American Foreign Policy Interests* 30, 2008, pp. 256-265.

- Propuesta de negociación del tratado de libre comercio entre EE.UU y Corea del sur en: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_KOR/Negotiations/Announce_e.pdf
- Radelet, S. *Beyond the Indicators: Delivering Effective Foreign Assistance through the Millennium Challenge Account*, en *Center for Global Development*, September, 2002.
- Rand Project Air Force (2011). *Iran's Nuclear Future Critical U.S. Policy Choices*.
- Rice, C. *Promoting the National Interest*, en *Foreign Affairs* January/February, 2000.
- Richburg, K. *Divergent roles of US role in the world*, en *The Washington Post*. Washington, December 19th, 2001.
- Rivlin, Benjamin, *US-UN Relations: Briefing Memorandum to the 44th President of the United States*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 30, 2008, pp. 321-327.
- Rosati, Jerel A. *The Politics of United States Foreign Policy*, Florida, Harcourt Brace Jovanovich, 1993.
- Russell, Walter, *The Carter Syndrome*, en *Foreign Policy*, January/February, 2010.
- Sazo Muñoz, D. *Provocando el desequilibrio de poder: Crítica a la política exterior de George W. Bush desde la realpolitik*, en *Revista Enfoques*. Universidad Central de Chile Vol. VII (No. 10), 2009, pp. 293-311.
- Schlesiger, Stephen, *America and the United Nations: A Delicate Relationship*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 319-321.
- Schmidt, Brian y Williams, Michael, *The Bush Doctrine and the Iraq War: Neoconservatives Versus Realist*, en *Security Studies*, 17:2, 2008, pp. 191-220.
- Sloan, Elinor C. *Revolution on Military Affairs*, Canadá, McGill Queen's University Press, 2002.
- Soderberg, Nancy, *The US-UN Relationship: A Difficult but Necessary Partnership*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 311-318.
- State of the Union Address, 20 January, 2002. Disponible en: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/>
- Steinfels, Peter, *The neoconservatives: The men who are changing America's politics*, New York, Simon and Schuster, 1980.

- Sutterlin, James, *UN Relations with US: A Nettlesome Continuum Between Multifaced Partners*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 257-265.
- The White House Office of the Press Secretary, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/21/executive-order-13590-iran-sanctions>
- The White House Office of the Press Secretary, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/23/statement-president-today-s-iran-related-sanctions>
- The White House Office of the Press Secretary, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/03/13/message-continuation-national-emergency-respect-iran/>
- The White House Office of the Press Secretary, en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/23/fact-sheet-comprehensive-strategy-and-new-tools-prevent-and-respond-atro>
- The White House Office of the Press Secretary. (2010), en: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-and-president-sarkozy-france-during-joint-press-availabilit>
- Vaisse, J. *Transformational Diplomacy*, en *Chaillot Papers*, Institute for Security Studies 103(June), 2007.
- Vollake, D.A. *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2009.
- Walt, S. *American Values and American Justice*, en *Foreign Policy*, Febrary, 2010.
- Washington's Farewell Address, 1796. En: <http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/nr/14319.htm>
- Weigley, R. *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*, Bloomington, 1983.
- Weiss, Thomas G. *The US-UN Relations and the Use of Force After the World Summit*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 305-309.
- Zaborowski, M. *Bush's Legacy and America's next foreign policy*, en *Chiallot Papers*, Institute for Security Studies 111(September 2008).
- Zakaria, F. *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, Princeton University. Versión en español, Barcelona, Editorial Gedisa, Traducción Alzira Bixio, 1998.

- Zakaria, F. *New rules for 2002*, en *The Washington Post*, Washington, 2001.

Política exterior de la Unión Europea

- 2011, *Unión Europea y Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, en: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/r00009_es.htm
- 2012, *European Union medium-term priorities at the United Nations (2012-15)*, en: http://www.europa-eu-un.org/articles/es/article_12211_es.htm
- Acción común 2004/551/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2004, relativa a la creación de la Agencia Europea de Defensa.
- Aldecoa Luzárraga, F y Guinea Llorente, M *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Madrid, Marcial Pons, 2010.
- Aldecoa Luzárraga, F. *La integración europea. Análisis histórico institucional contextos y documentos II*, Madrid, Editorial Tecnos, 2000.
- Aldecoa Luzárraga, F. (coord.) *La diplomacia común europea: el servicio europeo de acción exterior*, Madrid, Marcial Pons, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2011.
- Aldecoa Luzárraga, F. *Avances de la Política Exterior de la Unión Europea*, en *Revista de la Unión Europea*. UNED. (3), 2002.
- Aldecoa Luzárraga, Francisco, *La nueva política de responsabilidad y su dimensión ética*, en *Revista de Filosofía*, II, No. 6, septiembre de 2006.
- Aliboni, R. y Qatarneb, Y. *The Future of the EMP in a Changing Context of Transatlantic and Regional Relations*, en *EuroMeSCo Paper 46*(September), 2005.
- Anders, Wivel, *New Threats and Old Dilemmas: European Integration in the International System*, en Anders Wivel: *Explaining European Integration*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1998.
- Arteaga, F. *La Estrategia Europea de seguridad, cinco años después*, en *Real Instituto Elcano* ARI 15/2009 (22 de enero de 2009).
- Ayanoglu, S. *The Evolution of ESDP: Recent Political Developments and Social Constructivism*. Master of European Affairs Lund University, 2007.

- Bailes, A. *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, en *SIPRI Policy Paper* No. 10 (Febrero), 2005.
- Bailes, Alyson J.K. *National Power and Sovereignty: What is the Significance of the European Union's Example?* En *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 25-36.
- Beneyto Pérez, José María, *El gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, Dykinson S.L., 2003.
- Bickerton, C. *Legitimacy through norms: the political limits of Europe's normative power*. EUSA conference, Montreal 17-19 May, 2007, pp. 1-22.
- Blair, T. *The Principles of a Modern British Foreign Policy*, Discurso en el Lord Mayor's Banquet, Londres (November 10th, 1997).
- Botta, Paulo, *Las relaciones entre la República Islámica de Irán y la Unión Europea: Una agenda para el futuro*, 2009, en: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:eiAxkSS6UVUJ:www.cemoc.com.ar/10Iran%2520y%2520la%2520UE.pdf+relaciones+de+la+UE+con+IR%C3%81N&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESjFcgBCk5eom065JEDQL2349iE3nSDry7j26Lj_5iUQ7xDWHpVDceAUxhiLpNBvx7G_v4ci4b94YHks_O2C2lhCQxJ4reYm9QJA_OIHQdwTgD0NK6vxO6xjs0euyCYe1726&sig=AHIEtbRzCuU9j7QeVZDz0FTLzUVNkdCkBg
- Bretherton, Ch. y Vogler, J. *The European Union as a Global Actor*, New York, Routledge, 2006.
- Casla Salazar, Koldo, *El papel de los derechos humanos en la política exterior de la U.E: un modelo de análisis*, en *Relaciones Internacionales*, No 17, junio, 2007.
- Coen, David, *The evolution of the large firm as a political actor in the European Union*, en *Journal of European Public Policy*, Volume 4, Issue 1, 1997.
- Comisión Europea *Libro Blanco sobre Responsabilidad Ambiental*, Oficina de publicaciones oficiales de las comunidades europeas, COM, final 9, 2000.
- Comisión Europea *Annual Policy Strategy for 2009*, available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0072:FIN:NL:PDF>, ultimo acceso, 25 August, 2008 .
- Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo*, Bruselas, 10.9.2003, COM(2003) 526 final. En: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:ES:PDF>

- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Relaciones de la UE con la República Islámica de Irán. (2001). *El acceso al Derecho de la Unión Europea*, en: http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2001&nu_doc=71
- Consejo de la Unión Europea, Doc. 12730/03, de 19 de septiembre de 2003
- Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. En: <http://european-convention.eu.int/pdf/lknes.pdf>
- Declaración del Consejo y la Comisión, de 20 de noviembre de 2000, relativa a la política comunitaria de desarrollo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - *Política de desarrollo de la Comunidad Europea* - de 26 de abril de 2000, sobre el mismo tema, en http://europa.eu/legislation_summaries/other/r12001_es.htm
- Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950. En: <http://www.robert-schuman.eu/es/doc/questions-d-europe/qe-204-es.pdf>
- *Declaración sobre la Identidad Europea* Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Copenhague, 14 – 15 diciembre, 1973.
- *Desarrollo y cooperación, ayudar a que los demás se ayuden a sí mismos*, en: http://europa.eu/pol/dev/index_es.htm
- Diez, Thomas *Normative Power Europe*, en *Millennium Journal of International Studies*, 33:3, 2005, pp. 615-36.
- Diez, T. and Pace, M. *Normative Power Europe and Conflict Transformation*, en *European Union Studies Association Tenth Biennial Conference*, Montreal, May, 2007, pp. 17-19.
- Diez, Thomas, *Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'*, en *Millennium Journal of International Studies*, 33:3, 2005, pp. 615-36.
- Discurso Sir Winston Churchill (19 de septiembre de 1946) Universidad de Zurich. En: http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/AboutUs/zurich_e.htm
- Estrategia Europea de Seguridad. *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, Consejo Europeo de Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

- *Europe and Iran, Perspectives on Non-proliferation..* Stockolm International Peace Research. SIPRI Research Report No. 21, 2005, en: [https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:akCxLH4uITEJ:books.sipri.org/files/RR/SIPRIRR21.pdf+Kile,+Shannon+N.+\(ed.\),+Europe+and+Iran:+perspectives+on+non+proliferation,+Oxford+University+Press,+Nueva+York,+2005.&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESiuJXaOIsD7nW9QeCeNTJ6F59pzElmpNtN9QM3rhtwypigpbgnrwrupZ2Xxa2dfGIBJ3GP8AgRcN61sZngES8_ij1UvyvGxqT2LNoqxWKbqBBRToDM7HcbF62WKPRdhYGFS&sig=AHIEtbRvtazvgmLKpgkDq2NL3Px xKEQpBA](https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:akCxLH4uITEJ:books.sipri.org/files/RR/SIPRIRR21.pdf+Kile,+Shannon+N.+(ed.),+Europe+and+Iran:+perspectives+on+non+proliferation,+Oxford+University+Press,+Nueva+York,+2005.&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESiuJXaOIsD7nW9QeCeNTJ6F59pzElmpNtN9QM3rhtwypigpbgnrwrupZ2Xxa2dfGIBJ3GP8AgRcN61sZngES8_ij1UvyvGxqT2LNoqxWKbqBBRToDM7HcbF62WKPRdhYGFS&sig=AHIEtbRvtazvgmLKpgkDq2NL3Px xKEQpBA)
- Farrell, Mary, *From EU Model to External Policy? Promoting Regional Integration in the Rest of the World en Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Fernández Sola, N. *¿Una nueva estrategia europea de seguridad 2009?* En *Real Instituto Elcano* ARI 36/2009(26/2/2009), 2009.
- Gerson , Allan, *Multilateralism a la Carte: The Consequences of Unilateral “Pick and Pay” Approaches*, en *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 1, 2000, pp. 61-66.
- Ginsberg, Roy H. y Smith, Michael E. *Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice and Impact en Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Gourlay, C. y Manca, D. *Towards effective Multilateralism: EU-UN Cooperation gets Practical*, en *European Security Review* n.º 19, 2003, pp. 9 y ss.
- Harper, Stefan, *Systemic Corruption at the United Nations*, en *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Heiselberg, Stine, *Pacifism or Activism: Towards a Common Strategic Culture Within the European Security and Defense Policy?* IIS Working Paper 2003/4. Copenhagen, Institute for International Studies, 2003.
- Hernández, Encarna, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: ¿almas gemelas? Europa: historia, actualidad y futuro de la integración europea*, 2010, en: <http://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/la-ue-y-la-onu/>
- Herrero de la Fuente, Alberto A. *La Participación de la Unión Europea en la gestión internacional de crisis*, en *Revista de Estudios Europeos*, nº 52, 2009, pp. 9-46.

- Hoffmeister, Frank, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments Under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, en *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41-68.
- Howorth, Jolyon, *The CESDP and the Forging of a European Security Culture?*, paper presentado en el Encuentro de la American Political Science Association, San Francisco, CA, August–September, 2001.
- Huber, Daniela, *Democracy Assistance in the Middle East and North Africa: A Comparison of US and EU Policies*, en *Mediterranean Politics*, 13:1, 2008, pp. 43-62.
- Hullen, Vera Van, *Europeanisation through Cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia*, en *West European Politics*, Vol. 35, Issue 1, 2012.
- Huller, V. y Sthan, A. *Different Actors, Different Tools? Approaching US and EU Democracy Promotion in the Mediterranean and the Newly Independent States*, 2007, en: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/hullen-v-11a.pdf>
- Ifestos, Panayiotis, *European Political Cooperation: Towards a Framework for Supranational Diplomacy*. Avebury, Aldershot, 1987.
- Jones, Bruce, *The coming clash? Europe an US multilateralism and under Obama*, en De Vasconcelos, Álvaro y Zaborowski, Marcin (Ed.) *The Obama Moment European and American perspectives*, European Union Institution for Security Studies, 2010, pp. 63-77.
- Keohane, D., Grevi, G.et al. *Increasing the consistency and coherence of EU External Action. The European Security Strategy 2003 - 2008: Building on common interests*. A. De Vasconcelos. París, European Union. Institute for Security Studies, 2009.
- La Unión Europea en las Naciones Unidas: perspectiva general. *European Union External Action*, 2004, en: http://www.europa.eu/un.org/articles/es/article_1001_es.htm
- Manners, Ian, *Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?* En *Journal of Common Market Studies* 40 (2), 2002, pp. 235-258.
- McGlynn, C. *Opting-out of Community Social Policy: Some Legal, Practical and Political Consequences*, en Ehlermann, C.D. (ed.) *Le cadre juridique d'une Europe à géométrie variable et à plusieurs vitesses*, Ed. Bundesanzeiger, Colonia, 1999, pp. 85-99.

- Mcnamara, Kathleen R. *Constructing Authority in the European Union*, en Avant, D., Finnemore, M., Sell, S. *Who Governs the Globe?* Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
- Mearsheimer, J. J. *Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War*, en *International Security*. The MIT Press Vol. 15(No. 1), 1990, pp. 5-56.
- Meunier, S. y Mcnamara, Kathleen R. *Between National Sovereignty and International Power: the External Boys of the Euro*, en *International Affairs* 78 (4), 2002, pp. 849-868.
- Meunier, S. y Nicolaïdis, K. *The European Union as a Conflicted Trade Power*, en *Journal of European Public Policy* 13 (6), 2006, pp. 906-925.
- Meunier, Sophie, *Trading Voices: the European Union in International Commercial Negotiations*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- Meyer, C. O. *Convergence towards a European strategic culture? A constructivist framework for explaining changing norms*, en *European Journal of International Relations* 11(4), 2005, pp. 523-549.
- *National Indicative Program 2012 – 2013* en http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_belarus_en.pdf
- Ortega, M. *Iraq: an European point of view*, en *Occasional Papers*. Institute for Security Studies Vol. 10, 2002.
- Parsons, C. *Showing Ideas as Causes: The Origins of the European Union*, en *International Organization* 56(01), 2002, pp. 47-84.
- Posen, Barry, *European Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?* En *Security Studies*, 15:2, 2010, pp. 149-186.
- *Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 31 de enero de 2008, sobre Irán. Diario Oficial de la Unión Europea, en: https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:R9keuOJbB3sJ:eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do%3Furi%3DOJ:C:2009:068E:0013:0013:ES:PDF+relaciones+entre+la+UE+e+Ir%C3%A1n&hl=es&gl=co&pid=bl&srcid=ADGEESjCAbxqzrCl8KE_m4o4HIwpBd5BqTee-5kdAEn4WROL8C_yedAFqV3yVRac6laUvCRzKWxV5RCB7ViEIsTseqDu6TKYWwQFi4mQSM5QBx9DF9WyP1VkpEQXd_4TFa3POPLmF9Y&sig=AHIEtbT_JQCRKjWSHC2sWIFFA3NPnThM8g

- Risse, Thomas y Grabowsky, Jana Katharina, *European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy*, en *RECON On line Working Paper* 04, 2008.
- Sanahuja, J. A. *La Unión Europea como actor internacional: La importancia de la política de desarrollo*, Madrid, CIDEAL, 2001.
- Sandholtz, W. *Membership Matters: Limits of the Functional Approaches to European Institutions*, en *Journal of Common Markets Studies* 34 (3), 1996, pp. 403-429.
- Scheipers, S. and Sicurelli, D. *Normative Power Europe: A Credible Utopia?* En *Journal of Common Market Studies*, 45:2, 2007, pp. 435-457.
- Scheuer, A. y Schmitt, H. *Dynamics in European Political Identity*, Universidad de Lisboa, Mayo, 2004.
- Smith, Karen E. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, Polity Press, 2008.
- Soderbaum, F. y Van Langenhove, L. *Introduction: The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism*, en *European Integration*, Vol. 27, No. 3, 2005, pp. 249-262.
- Soderberg, Nancy, *The US-UN Relationship: A Difficult but Necessary Partnership*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 311-318.
- Sutterlin, James, *UN Relations with US: A Nettlesome Continuum Between Multifaced Partners*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 257-265.
- Tratado de la Unión Europea, firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, disponible, en: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>
- Truyol y Serra, Antonio, *La integración europea. Análisis histórico institucional contextos y documentos I*, Madrid, Editorial Tecnos, 1999.
- Tsebelis, George y Garrett, Geoffrey, *The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union*, en *International Organization*, 55, 2, Spring, 2001.
- *UE y ONU: La Unión Europea tendrá un mayor papel en la Asamblea General Naciones Unidas* (2011) Universidad Complutense de Madrid, en: <http://www.ucm.es/BUCM/blogs/Europaenblog/3679.php> University of Tübingen.

- Urrea Corres, Mariola, *La toma de decisiones en el ámbito de la PESC: la abstención constructiva como alternativa a la unanimidad*, REDUR nº 0 /Junio, 2002.
- Wallace, Helen, Wallace, William y Pollack, Mark A. (Ed.) *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- Youngs, Richard, *Democracy Promotion: The Case of European Union Strategy en Centre for European Policy Studies*, Working Document No. 167, October, 2001.
- Youngs, Richard, *Normative Dynamics and Strategic Interest in the EU's External Identity*, en *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, No. 2, 2004, pp. 415-435.

Organizaciones internacionales y multilateralismo

- Álvarez, José E. *Multilateralism and Discontents*, en *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 2, 2000, pp. 393-411.
- Boehmer, C., Erik, G. y Nordstrom, Timothy *Do Intergovernmental Organizations Promote Peace?* En *World Politics*. Published by The Johns Hopkins University Press, Volume 57(Number 1), 2004, pp. 1-38.
- Bolton, John R. *The Creation, Fall, Rise, and Fall of the United Nations*, en: Galen Carpenter, Ted (ed.), *Delusions of Grandeur. The United Nations and Global Intervention*, Estados Unidos: Cato Institute, 1997, pp. 45 – 62.
- Comité Internacional de Ginebra en: <http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdnwn.htm>, consultada el 15 de junio de 2012.
- Cooper, Andrew F. y Thakur, Ramesh, *Enhancing Global Governance: Towards a New Diplomacy?* En *The Centre for International Governance Innovation*. 2002, en: <http://www.cigionline.org/publications/2002/9/enhancing-global-governance-towards-new-diplomacy>
- Council on Foreign Relations, *Pragmatic Multilateralism: Strategies for Engagement in an Age of Interdependence*, May, 2003.
- Cronin, Bruce, *The Paradox of Hegemony: Americas Ambiguous Relationship with the UN*, en *European Journal of International Relations*, Vol. 7, 1, 2001, pp. 103-130.

- Determinación de las cuotas de los Estados Miembros del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para 2012. (2011). Secretaría de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=ST/ADM/SER.B/853>
- Determinación de las cuotas de los Estados Miembros del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para 2012. (2011). Secretaría de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=ST/ADM/SER.B/853>
- Fomerand, Jacques, *UN- US Relations from the Standpoint of the Organization: What Can the UN Do with an "Indispensable Nation" and "Reluctant Sheriff"*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 267-279.
- Forman, Shepard, *The US and the UN: One Strand in a Multilateral Strategy*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 329-332.
- Forman, Shepard; Patrick, Stewart y Myers, Joanne J. *Multilateralism and US Foreign Policy: Ambivalent Engagement*, Lynne Rienner Publishers, February, 2002.
- Franceschel, Antonio, *Justice and International Organization: Two Models of Global Governance*, en *Common Market Law Review*, 2002, pp. 19-34.
- Gerson , Allan, *Multilateralism a la Carte: The Consequences of Unilateral "Pick and Pay" Approaches*, en *European Journal of International Law*, Vol. 11, No. 1, 2000, pp. 61-66.
- Gouré, Daniel, *Should the United Nations Have the Authority to Levy Taxes?* En: Galen Carpenter, Ted (ed.), (2012) *Delusions of Grandeur. The United Nations and Global Intervention*, Estados Unidos: Cato Institute, 2012, pp. 45 – 62.
- Gowan, Richard, *The Obama administration and multilateralism: Europe relegated*, 2010, en: <http://www.fride.org/publicacion/738/el-multilateralismo-y-el-gobierno-de-obama:-europa-relegada>
- Grugel, Jean B. *New Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU Strategies in Latin America*, en *European Journal of International Relations*, Vol. 10, No. 4, 2004, pp. 603-626.
- Harper, Stefan, *Systemic Corruption at the United Nations*, en *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, editado por Meunier, S. y Mcnamara, K., Oxford, Oxford University Press, 1997.
- Hernández, Encarna, *La Unión Europea y las Naciones Unidas: ¿almas gemelas? Europa: historia, actualidad y futuro de la integración europea*, 2010, en: <http://encarnahernandez.wordpress.com/category/articulos/la-ue-y-la-onu/>

- Heuvel, William J. Vanden, *The UN: The Future of American Leadership*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 337-340.
- Hoffmeister, Frank, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments Under International and European Law on the Status of the European Union in International Organizations and Treaty Bodies*, en *Common Market Law Review*, 44, 2007, pp. 41-68.
- Holloway, Steven, *US Multilateralism at the UN: Why Great Powers Do Not Make Great Multilateralism*, en *Global Governance* Vol. 6, Issue 3, July- September, 2000.
- Hoveyda, Fereydoun, *Not Without The United Nations*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 169-175.
- Ikenberry, G.J. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, New Jersey, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Ikenberry, John, *Is American Multilateralism in Decline?* En www.apsanet.org Vol.1/No.3, September, 2003.
- Johnstone, Ian, *US-UN Relations After Iraq: The End of the World (Order) As We Know It?* En *European Journal of International Law*, Vol. 15, No. 4, 2004, pp. 813-838.
- Jones, Bruce, *The coming clash? Europe an US multilateralism and under Obama*, en De Vasconcelos, Álvaro y Zaborowski, Marcin (Ed.) *The Obama Moment European and American perspectives*, European Union Institution for Security Studies, 2010, pp. 63-77.
- Keohane, Robert O. *Multilateralism: An Agenda for Research*, en *International Journal*, XIV, Autumn, 1990.
- Krause, Joachim, *Multilateralism: Behind European Views*, en *The Washington Quarterly*, 27:2, Spring, 2004, pp. 43-59.
- Krishna, Pravin, *Regionalism and Multilateralism: A Political Economy Approach*, en *The Quarterly Journal of Economics* 113 (1), 1998, pp. 227-251.
- Lindley – French, Julian, *Common Interest and National Interest: Briding the Values / Interest Gap*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 25, 2003, pp. 13-18.
- Luck, Edward C. *The Survivors: The United States and the United Nations in Troubled Times*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 293-296.

- Luers, William H. *Looking to a Refashioned US Partnership with the UN*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 323-327.
- Malone, David M. y Khong, Yuen Foong, *Multilateralism and US Foreign Policy: International Perspectives*, Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Martin, Lisa L. *Multilateral Organizations after the US-Iraq War of 2003*, Dept. of Government. Harvard University, August, 2003.
- Mastanduno, Michael, *After Bush: A Return to Multilateralism in US Foreign Policy?* En *Nanzan Review of American Studies*, 2008.
- Milner, Helen y Tingley, Dustin, *The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy*, Washington University, APSA, ISA and IPES, , 2010.
- National Commite on American Foreign Policy Roundtable *UN-US Relations 2007: The Role of the Unites States in the UN*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 29, 2007, pp. 359-376.
- Posen, Barry, *European Security and Defense Policy: Response to Unipolarity?* En *Security Studies*, 15:2, 2010, pp. 149-186.
- Resolución 1383 del 20 de diciembre de 2001 en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/58/PDF/N0170858.pdf?OpenElement>
- Resolución 1383 del 20 de diciembre de 2001 en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/708/58/PDF/N0170858.pdf?OpenElement>
- Ruggie, John Gerard, *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, en *International Organization* Vol. 46, No. 3 Summer, 1992, pp. 561-598.
- Ruggie, John Gerard, *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, en J.G.R, ed. *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press, 1993.
- Schlesinger, Stephen, *America and the United Nations: A Delicate Relationship*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 319-321.
- The European Union and the International Criminal Court en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC_internet08.pdf (febrero, 2008).
- VolLake, D.A. *Hierarchy in International Relations*, Ithaca, New York Cornell University Press, 2009.

- Weiss, Thomas G. *The US-UN Relations and the Use of Force After the World Summit*, en *American Foreign Policy Interest*, No. 28, 2006, pp. 305-309.

General

- Agnew, John, *Geopolitics: Re-visioning World Politics*, Londres, Routledge, 2003 (2ªed.) [trad. al castellano por M. Lois: *Geopolítica: Una re-visión de la política mundial*, Madrid, Trama Editorial, 2005.
- Schmid, Alex P. y Jongman, Albert J. *Political Terrorism: a New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature*, Amsterdam, North-Holland Publishing Company, 1988.
- Axford, Barrie, *The Global System: Economics, Politics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- Bar, Shmuel, *The Religious Sources Of Islamic Terrorism* en *Policy Review*; Jun/Jul, 2004.
- Boron, Atilio A. *El ALCA y el asalto a la democracia latinoamericana*, IV Encuentro Hemisférico de Lucha contra el ALCA, 2005.
- Brands, H.W. *Into the labyrinth: The United States and the Middle East, 1945-1993*, New York, McGraw Hill, 1994.
- Buzan, Barry, *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century*, Cambridge, Polity Press, 2004.
- Cairo Carou, Heriberto, *Fundamentalismo cristiano en la imaginación geopolítica norteamericana*, VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, 1998.
- Combs, C. C. *Terrorism in the Twenty-First Century*, Prentice-Hall, Inc Upper Saddle River, 2003.
- Cooper, R. *The European Answer to Robert Kagan*, en *Transatlantic International Politik* Vol. 4(No. 2), 2003, pp. 19-24.
- Crunden, Robert M. *Introducción a la historia de la cultura norteamericana*, Bogotá, El Ancora Editores, 1995.
- Del Arenal, C. *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Cuarta edición, Técnos, 2010.

- Epperson, Ralph, *The New World Order*, Paperback, 1990.
- Estay, Jaime y Sánchez, Germán (coordinadores) *El ALCA y sus peligros para América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, marzo, 2005.
- *Exposing the Deception Behind America's Top 25 Pseudo Experts on Islam*, Muslim Public Affairs Council, disponible en: <http://www.tasneemproject.info/constructingenemies.pdf>
- Ferguson, Niall, *Civilización Occidente y el resto*, Barcelona, Debate, 2012.
- Fernández de Castro, R. y Blackmore, H. (coord.) *¿Qué es Estados Unidos?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Foner, Eric, *La historia de la libertad en Estados Unidos*, Barcelona, Ediciones Península, 1998.
- Fukuyama, Francis, *La construcción del Estado*, Barcelona, SNQ, Ediciones B, Grupo Zeta, 2004.
- Grasa, R. & Costa, O. 'Where Has The Old Debate Gone? Realism, Institutionalism and IR Theory', Working Paper 2007/5, Barcelona, Institut Barcelona D'Estudis Internacionals, 2007.
- Haber, Stephen H., Kennedy, David M. y Krasner, Stephen D. *Brothers under the Skin: Diplomatic History and International Relations*, en *International Security*, Vol. 22, No. 1 (Summer), 1997, pp. 34-43.
- Hoffman, Stanley, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, en *Dedalus*, Vol. 95, No. 3, Tradition and Change, Summer, 1966, pp. 862-915.
- Inglehart, Ronald, *Modernization and Postmodernization*, Princetone, Princeton University Press, 1997. (Traducción al castellano: Modernización y Postmodernización, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2001).
- Jackson, Robert y Sorensen, Goerg, *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*, segunda edición, New York, Oxford University Press, 2003.
- Jentleson, Bruce W. *With friends like these: Reagan, Bush, and Saddam, 1982-1990*, New York, W.W. Norton, 1994.

- Jervis, R. *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1976.
- Jung, Heon Joo, *The Rise and Fall of Anti-American Sentiment in South Korea: Deconstructing Hegemonic Ideas and Threat Perception*, en *Asian Survey*, Vol. 50, No. 5, September/October, 2010, pp. 946-964.
- Kagan, Robert, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Vintage Book, New York, A Division of Random House, Inc., 2003.
- Kaldor, M. *Old Wars Cold Wars New Wars and the War on Terror*, en *International Politics* 42:1, 2005, pp. 491 - 498.
- Keddie, Nikki R. *Las raíces del Irán moderno*, Bogotá, Grupo editorial Norma, 2007.
- Kohout, Franz, *Cyclical, Hegemonic, and Pluralistic Theories of International Relations: Some Comparative Reflections on War Causation*, en *International Political Science Review* Vol. 24, No. 1, 2003, pp. 51–66.
- Kopstein, J. *The Transatlantic divide over democracy promotion*, en *The Washington Quarterly*, 48(1), 2006, pp. 251-266.
- Küng, Hans (ed.) *Reivindicación de una ética mundial*, Madrid, Trotta-Associació Unesco per al Diàleg Interreligió, 2002.
- Lake, D.A. *Hierarchy in International Relations*, New York, Cornell University Press, Ithaca, 2009.
- Leffler, M.P. *The Beginning and the End: Time, Context, and the Cold War*. En Olav Njølstad, (ed.), *The Last Decade of the Cold War: From Conflict Escalation to Conflict Transformation*. London & New York, 2004, pp. 23–49.
- Mathias, Albert y Hilkemeier Lena, (dir.), *Observing International Relations. Niklas Luhmann and World Politics*, Londres, Routledge, 2004.
- Mitrany, D. *The Progress of International Government*, New Haven, Yale University Press, 1933.
- Nolte, Detlef, *Potencias Regionales en la Política Internacional: conceptos y enfoques de análisis*, en *Working Papers* N° 30. German Institute of Global and Area Studies (Giga), 2006.
- Página Oficial de Index Mundi en <http://www.indexmundi.com>
- Página oficial de Naciones Unidas en: <http://www.un.org>

- Peceny, M. *Democracy at the Point of Bayonets*, Pennsylvania State University, Pennsylvania State University Press, 1999.
- Peñas Esteban, Francisco Javier, *¿Es posible una teoría de Relaciones Internacionales?* En *Revista Académica de Relaciones Internacionales* ISSN 1699 - 3950 N° 1. Marzo, 2005.
- Pérez Gil, Luis, *El Concepto de Potencia en las Relaciones Internacionales* en *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. XXXII, N° 127-128, pp. 69-85, 1999.
- Pierson, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.
- Pogge, Thomas, *The First United Nations Millennium Development Goal: a cause for celebration?* En *Journal of Human Development*, Vol. 5, No. 3, November, 2004.
- Resolución 1929 de 2010 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.voltairenet.org/article165794.html>
- Resolución 60/251 (2006) de la Asamblea General de Naciones Unidas. Disponible en: http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251._Sp.pdf
- Rosemary Foot, John Lewis Gaddis & Andrew Hurrell (eds.) *Order and Justice in International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
- Royer, Charles, *A Revolutionary People at War*, University of North Carolina, University of North Carolina Press, 1979.
- Sánchez Hernández, Carlos, *EE.UU - Irak o el juego del ratón y el gato: ¿Peligro nuclear o derrocar a Saddam Hussein?* En *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 2000, disponible en: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/nomadas/7/cshdz2.htm>
- Sifry, M.L. y Cerf, Ch. (eds.) *The Iraq War Reader: History, Documents, Opinions* New York, Simon and Schuster, 2003.
- Singer, David J. *Threat-Perception and the Armament-Tension Dilemma*, en *The Journal of Conflict Resolution* Vol. 2, No. 1, Studies on Attitudes and Communication (Mar.), 1958, pp. 90-105.
- SIPRI en <http://www.sipri.org>

- Snyder, Jack *One World, Rival Theories*, en *Foreign Policy*; Nov/Dec; 145; ABI/INFORM Global, 2004.
- Taibo, Carlos, *¿Hacia dónde nos lleva Estados Unidos?* Barcelona, Byblos, 2004.
- *The Iran-Iraq war (1979-1988)*. Jewish virtual library, en: <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/arabs/iraniraq.html>
- Tillman, Seth P. *The United States in the Middle East, interests and obstacles*, Bloomington, Indiana University Press, 1982.
- Tindall, George B. y Shi, David E. *Historia de los Estados Unidos. Tomo I y II*, Nueva York, TM EDITORES, 1995.
- Torreblanca, José Ignacio, *La fragmentación del poder europeo*, Madrid, Icaria, Política Exterior, 2011.
- Tratado del Atlántico Norte, (1949) disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/353/11.pdf>
- Vilanova, P. *El Estado y Sistema Internacional*. En Badía, C. Manual de Ciencia Política. Segunda Edición, Tecnos, 2003.
- Walt, Stephen M. *International Relations: One World, Many Theories*, en *Foreign Policy*, No. 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge. (Spring), 1998, pp. 29-32+34-46.
- Walt, Stephen M. *One world, many theories*, en *Foreign Policy*; Washington; Spring, 1998.
- Wright, B.F. (ed.) *The Federalist*, United States of America, Barnes and Novel, 2004.

ABSTRACT

Abstract

The demise of the bipolar world of the cold war gave rise to the United States, as winning power of such a war, stand out over the others in the international arena, however, also led to the emergence and the obtaining of prominence of other international actors, such as for example, the European Union.

In this way, the European countries within the framework of the Union, began to propose challenges that in the earlier era had seemed unattainable. As well, with the signing of the Maastricht Treaty, a turning point occurs in European integration and starts to build a political actor, in addition to the already consolidated economic actor that was the European Community.

This era is characterized, among other things, for the acceleration of the globalization process, in which many international players, in addition to the states, are beginning to gain importance, but is also characterized by a shift in international society, in which the center of the it is not going to be the security of the states, but to revolve around the human being and their rights.

This causes the strategies that had carried out the states during the cold war, would be obsolete because the threats are no longer identified with other powers, but threats to international security came from different sources, such as the internal conflicts, the environment, terrorism, etc. These threats affect all the actors and identify them similarly in different security strategies, however, the two major powers of the West, namely United States and the European Union, do not the fight in the same way.

Therefore, the question is why the United States and the European Union, two actors who share common values, democratic principles and freedom, as well as the defense of the rule of law, who are facing the same threats on a global level, act, however, so differently.

The answer to this question and, consequently, the assumption that we're going to check in this thesis, is that this difference is mainly due to two factors: the political nature of the actors and the relationship of the same with the international environment, i.e. with the structure.

To verify this hypothesis we go from a few differences in the foreign policy of each actors we have identified a priori and that will give us the keys to suggest other questions that will lead us to the solution to the problem. The differences which will depart the analysis are the following:

UNITED STATES	EUROPEAN UNION
<i>Unilateralism</i>	<i>Effective multilateralism</i>
<i>Executive with more freedom and strong</i>	<i>Multilevel system of government between the communal and the national</i>
<i>Instrumental international institutions</i>	<i>Promotion of the international order based on regulating</i>
<i>Bilateral relations</i>	<i>Balance between the global and regional dimension</i>
<i>Hegemonic Policy</i>	<i>Coresponsibility Policy</i>
<i>Preemption and prevention of attacks</i>	<i>Conflict prevention and commitment to prevention</i>
<i>Promotion of Democracy by imposition</i>	<i>Promotion of Democracy in the long term without imposition</i>
<i>Traditional and state-centric vision of the world</i>	<i>Proposal of the European social model for global governance</i>
<i>Acts if its security is affected</i>	<i>Acts if the international rules are broken (goal)</i>
<i>Foreign Policy justified on moral</i>	<i>Foreign policy based on ethical values</i>

The demonstration of the general hypothesis will be made from a few questions which arise from the already appointed principal question and that arise from the differences named in the table above. The first of these questions takes into account the first four differences: why is it that US ambivalent opts for strategies that tend to unilateralism while the EU prefers to use international institutions, that is to say, the multilateral approaches to act on the international scene?

The proof of the general hypothesis is made from some questions that arise from the already named main question arising from the differences listed in the previous table. The first one takes into account the first four differences: why is it that US opts for ambivalent strategies that tend to unilateralism while the EU prefers to use international institutions ie, multilateral strategies to act on the international stage?

To answer this question, we formulate three hypotheses. The first is that the identity of the actors in relation to the formation of the government structure of each one is what will directly influence the performance in relation to other actors in the international society. The second hypothesis we will show is that, while the U.S. is carrying out the international societies for their own interest, the EU prefers an international regulatory framework to ensure equality in the performance of all agents, based on international standards, which means that the difference in behavior is due to the relationship between the actors and international institutions.

The third hypothesis that we will demonstrate as a specific objective is that the position in the system of the two actors is important as the U.S. prefer and opt for bilateral relations, while the EU, in its desire to export its model of integration beyond its borders, prefers negotiations group by group and tries countries from each region choose integration to be able to negotiate with them under the same conditions.

Another sub-question we ask as a specific objective takes into account the following four differences that are shown in the table, is the following: how is it possible that the US, which has greater powers than the rest of the international society, and the EU, which is also characterized by being a power in the system, the first behave under policies of hegemonic nature while the second does it through policies of joint responsibility? To answer this question we are going to formulate and prove later three sub-hypothesis:

The hegemony of the US is not simply a material fact, but the identity adopted by the US in the course of its history of success in the international arena, that is to say, the idea of feeling superior, influences more directly as well as the fact of being perceived as such.

A second response also has to do with the position in the system of the U.S. however, what we take into account in this section is the fact that this country can feel comfortable in a

world of states, in which it has a privileged position, while the EU prefers and has evolved to a postmodern world, in which the change in the system is possible and not only states can influence that change. Well, the EU seeks to promote its model of integration that goes beyond and offers a different conception of sovereignty from the one found in the Westphalian system of states.

The third answer we will demonstrate is that this policy of hegemony and based on the sovereignty is reflected in the promotion of democracy by the two actors, because the US opts for different tools than the EU for this purpose, in this way, the main reason or cause of the difference is how each of the actors relates to the structure, moulding it toward their interests.

The last specific target we will address is based on the latest difference identified which has to do with the fact that the performance of the US is guided and justified by moral precepts. We will answer the following question: what is the reason why the US impose its moral in the foreign policy while the Union seek to make the behavior of the actors in the international society is guided by a global ethic based on the rules? This type of action is related to the alleged moral superiority that Americans have before the rest of the world by the development that have had as a nation, thus making the allusion to an assumed american exceptionalism that we will later define and that causes the proceedings of this country are guided by the same one.

To check the first sub-hypothesis it will be shown, in the case of the US, as a federal political system consisting of two chambers (Congress and Senate) that exercised tight control over what the president (executive) may or may not decide in the framework of international institutions, of which they distrust by the fact that, according to them, the US should not submit voluntarily to the designs of an organization composed of members of which they distrust as, for example, the refusal to be part of the United Nations Human Rights Council recently renovated and in which participate countries such as Saudi Arabia or Cuba.

We will see that one of the values that has made the US what it is nowadays is liberty, understood as the individual freedom that should not be constrained by a state's structure

and, much less be above the State, it is a distrust acquired on the state of the Americans that they also move to the international arena.

In parallel the state's structure of the EE.UU., at the time it has been engaging in international affairs it has been increasing the power of the executive in order to make decisions in cases of emergency.

For its part, the EU, in foreign policy has two difficulties to overcome: the fact of being a parliamentary system and not a presidential one as the US and the fact that it has to combine the national level and the community level.

State members continue to maintain their competence in at least two areas of this policy: security and defense, and the international cooperation (the latter is a shared competence). In the field of trade, and fruit of the process of European integration, this policy is of Community character and states do not participate in the negotiations on free trade agreements that the EU has carried out, the last negotiated and about to be ratified by the European Parliament has been with Colombia and Peru, which was entirely negotiated by the European Commission.

However, in the field of security and defense, although States may choose to act in the context of the community through the tools which we will discuss later, continue to maintain full sovereignty, although in practice, any decision that is taken is before consulted with their partners. And in the field of development cooperation, the states maintain a plot of autonomy that, throughout the process of integration, especially since the signing of the Treaty of the EU, the Union has assumed.

This combination of national and community levels in the decision-making makes that sometimes when it comes to make a quick decision it is not possible because the EU does not have an executive that has these features. As will be discussed later, this decision process is slow and, in addition, although some measures had been taken to solve the problem, you can submit the action to the consensus of 27 states, which, in many instances, it is virtually impossible.

To demonstrate the second sub-hypothesis bear in mind that the mistrust and the sense of freedom lead Americans to carry out the international institutions. Americans are wary of the regulations to the extent that they detract freedom from the individual; therefore they only use them when it is absolutely necessary. The State thus becomes a guarantor of the freedom focused on the market. If we apply this to the international arena, the intergovernmental organizations are directly converted into instruments that guarantee the freedom of action of the United States in the international arena.

On the other hand, although the EU is based on a social market economy, that is to say, in the protection and regulation of the State in order to obtain a higher degree of well-being for the citizens through regulation. If we apply this character to the international system, Europeans prefer an international regulatory framework that ensures equality in the actions of all agents, based on international standards.

To check the third sub-hypothesis we are going to demonstrate that the United States prefers start from inequality in the negotiations, knowing of their privileged position in the international system. The EU, however, in its desire to export its model of integration beyond its borders, it prefers the negotiations block by block and tries countries from each region will opt for the integration to be able to negotiate with them on equal conditions, though sometimes that becomes a very difficult challenge to carry out.

The fourth sub-hypothesis that has to do with the hegemonic nature of the foreign policy of the US and the policy of the joint responsibility of the EU is going to be demonstrated by examples that will help us elucidate that the hegemony of the US is not a material issue, as well as the power exercised by the EU in international society nor is it.

Therefore, one of the characteristics of the Bush Doctrine, was the tactic of Preemption that consisted in the possibility of carrying out an attack when this country was seriously threatened, however, the threat is not something that is always objective, but a matter of perceptions and when is the world's greatest military power, this perception can be converted into a threat to international security in itself, as stated some members of the EU when it was decided to attack Iraq without the approval required of the United Nations.

This is why the EU prefers a conflict prevention policy forged in the development of relations increasingly deep based on the dialogue and in the rejection of force as an instrument for it. This has been the way in which the EU has been built and is in the way it believes relationships at the international level should be built, by renouncing to force to resolve the problems that, through diplomatic channels, could be solved. Although the EU does not reject the military intervention as a tool of action, it would never be the main option to combat what might pose a threat.

This leads us directly to the fifth sub-hypotheses that will check through the fact that the US continue to maintain a state-Centre and traditional vision of the international system, while the EU promotes a different model based on the social welfare and from the global governance. In other words, the position that the US believes and feels that it owns in the system makes this do not want to modify the system, however, although the EU also possesses a privileged position in the system, the EU is choosing to improve the governance of it under the rule of law and equality among all its members.

It is for this reason, and here we are dealing with the sixth sub-hypothesis, that the United States always intervenes when their safety is affected, even placing democratic systems in other countries, while the EU is involved only in case international legality is breached. This means that the intervention of the United States is subjected to subjective perceptions of what they think about what it's like its national security, without taking into account a broader framework of the international security, identifying the latter with its own security.

However, the EU only feels safe in compliance with the international standards, which leads us to be much more moderate in their performance and, at the same time, much more objective, since only act when this violation of international norms are occurring. The EU, like the US, believes that democracy is the best system and that guarantees the rights of citizens, however, the international legality are above any desire or perception of threat in the European view of the international reality.

To demonstrate the seventh and final sub-hypothesis, we can see that the exceptionalism in the performance in the international system is not American but European, since the one

who proposes something different and a radical change in the behavior in the international arena based on a global ethic is the EU and non- the United States, that is trying to universalize by different means their moral principles that, allegedly, have done this country the greatest overall power of history. On the other hand the EU is not acting under moral precepts but it bases its acting on global ethics, which means that we'll see the difference between individual morality and universal ethics.

The theoretical framework used to solve the general and specifics objectives of the thesis is very wide in the sense that, as we will show, the use of different theories that give us the keys to analyse correctly the differences, are necessary to understand why those two actors behave so differently in the international arena.

This is why we are going to use most of the accepted theories by the Academy and most studied by the principal authors of each international relations. The first one is Neorealism, based mainly on the authors Kenneth Waltz and John Mearsheimer. The second one, neoliberal institutionalism, whose main exponent is Robert Keohane and finally, social constructivism, represented in our case by Alexander Wendt.

The research method used is the comparison; far it comes from the actions of the each analyzed actor and to be able to elucidate the comparison to why they are so different. Therefore, each of the specific objectives listed above will be resolved under a theoretical statement that empirically demonstrate through numerous examples throughout the thesis.

However, the main examples to demonstrate the hypothesis are the U.S. and EU foreign policy to UN and Iran in the studied period. In the first case, the difference in the behaviour will depend more on the relationship of the agents tested with the international structure. U.S. always finds a way to shape the international society, and carry out the international institutions for their own benefit. This creates a structure in which nothing is above states. In this way, the cause of the U.S. intervene as it does in the international arena is because itself shapes the scenario to be conducive to such performance.

The EU is related to the international stage to create a institutionalized world based on international law. This causes that its performance in the international structure is more limited since it does not have as much impact as the U.S. to act on it. However, when it

comes to acting on the legal parameters of the organization, the EU feels much more at ease than U.S. given that the mode of relating to the international stage or structure is more consistent with multilateralism and legal agreement than the U.S. unilateralism trying to shape the international structure, making the latter as the main and only power that has the legitimacy to act even outside the international legal framework.

The other empirical demonstration of the points made in the thesis, is based on the foreign policy of each actor to Iran, a far less problematic and controversial country in the international arena. What we see in the analysis of the U.S. and EU policy, is that the identity of each influences much more directly in their behaviour than other factors that could be taken into account, such as power, both in terms of influence and power in material terms military. Thus America only maintains relationships with those that identify it as an ally or friend in the international system, and the identification of an actor over another directly affects the behaviour of the latter and thus affect the interests of the actors.

Since its Islamic revolution, Iran identified the West as an enemy of Islam. It identified as well as an enemy anyone who recognized Israel as a state, because Iran proclaimed the demise of the latter. The identity depends both on how one sees itself as how it is seen by others. If Iran ceased to be an ally for inner motive which caused a change in the identification of the West, the Western powers because of identity issues, shifted their interest towards this country, and therefore, their behaviour. However, the behaviour of the EU was very different from the U.S. because the identity of the two actors differs.

The analysis of the differences between the foreign policy of the two actors makes us reach a first conclusion that has to do with the fact that to understand the behaviour of U.S. and EU on the international arena, is necessary to resort to different theories of international relations that put the core of its explanation in different theoretical elements. Although, we have found that some theoretical elements are more relevant than others and, therefore, need to be taken more into account for the understanding of the different behaviours.

Security and distribution of capabilities, as we have seen, give us some keys to understand certain dynamics in the behaviour of the analyzed actors. However, they are not the main cause of their behaviour and, therefore, cannot explain the difference between the U.S. and

the EU foreign policy. Security, as we mentioned, is a subjective matter that depends mainly on the perception of threat. This perception, in part, is influenced by the position you have in the system, however, we have found that is not the material position itself, but the belief of feeling superior and being perceived as such.

U.S. and the EU are perceived very differently in the international system, so this situation determines clearly the actions of both players. The foreign policy of each actor will depend largely on that perception, which, in turn, is part of the identity of the actor, since this is shaped not only by its building process, but how it is perceived by others.

Thus, the U.S., since its consolidation as a global power, it has been perceived as the sole hegemonic power, that could intervene and behave into the system, identifying its security with the security of the rest of the world. For its part, the EU is perceived not as an hegemonic or military power with the need to intervene and identify its security with international security. It is perceived as a cooperative actor, who over any international issue, interposed standards behaviour that international institutions are trying to enforce.

This perception of each actor has caused that their identity is defined by the role that the U.S. and the EU must play in the international arena. This identity, as we mentioned in the thesis, defines the interests, which in this case may even agree. However, the political nature of each actor is what defines the different action on foreign policy. Since U.S. will behave under premises that did take the lead globally, while the EU will do so under the rules that have turned Europe into a zone of peace that has lasted more than six decades after centuries of confrontation.

The theoretical explanation of the differences between the behaviour of the U.S. and the EU cannot be limited to a concept, either the power nor the distribution of power in the system. We have seen how power itself, explains nothing, it is a quality that only makes sense in relation to others, but not in relation to the power of others, but to the meaning that other actors in the system will give to that power. This meaning gives us the key to answer why the U.S. does not see a threat where other actors do and vice versa.

In the first four differences marked, although the power, the position in the system or the participation of the international institutions gave us keys to certain behaviours. Both the

U.S. and the EU, are the political construction of each one and the relationship with the international scene which definitively determine their behaviour. Thus, we have found that the unilateralism of the U.S. is the result of being born in different circumstances to other states or actors in the international system. When it was consolidated as power, it built a system according to its principles, but the principle of sovereignty was still imposing. The distrust provoked by the sense of feeling superior makes U.S. feel threatened and act unilaterally and without undergoing any kind of rules. Thus, the power and position in the system become mere tools to achieve objectives, but they are never the cause of the behaviour of actors in the system.

Just as the U.S. construction process was performed outside the international system of balance of power of the European states, the process of creation and consolidation of the EU is produced through the process of integration, involving the old global powers. For this reason, the integration process had its pillar on multilateralism and the creation of supranational institutions that could produce the general interest. This same pattern of construction is that the EU promotes at the global level, which causes fully trust in international standards as guidelines for the performance and behaviour of the different states in the international arena, and only the violation of these rules will mean a threat to the system, which makes the view of the EU is much more objective than the U.S.

That is why, although the EU holds a privileged position in the system as well as a relative power extremely superior to other actors in the system, excluding the U.S.. EU behaviour described in the thesis occurs so different from the U.S., both actors have power and occupy a privileged position in the international arena, however, is the nature of its political structure and how they relate to the international environment that will lead to very different behaviours.

Moreover, in a world where the process of globalization is getting faster, it is hard not to consider the impact of what happens within a state. The line between what is or is not an international problem is increasingly difficult to draw. The globalization process is dynamic and offers many opportunities, but also many threats, both with a great capacity of transformation. Therefore, we cannot explain a dynamic world and a multiple relationships and actors through solely static theories, that means, splitting of alleged facts

that are not possible to change (or at least very difficult to do so), including the structure of the system and the identity and interests of the states.

This is why the identity of the actor, as how this is constituted, has a great influence on the behaviour of itself. Thus, as we have seen, the character of a presidential system like the U.S. causes different behaviour from the EU parliamentary system, which takes into account more clearly the interests of citizens to act in the international scene. U.S. by contrast, imposes the state interests of the citizen and therefore tries to maintain its position in the international system.

In this sense, the fact that the U.S. president have the power to decide on foreign policy with little opposition when it comes to defend the national security, make that his power has a more belligerent character than the EU, which depends not only on the interests of the Union but also the member states.

On the other hand, we cannot understand the structure of the international system as a premise to explain the behavior of actors within the system. The structure is a result of the interactions between the actors that conform it, therefore, the structure is permissive in the sense that allows different types of behaviour, but it is not the cause of it. As we said, the structure is the result of the interactions of actors, therefore, the structure can take different forms, including the system of self - help of which they speak the neorealistics and the neoinstitutionalistics, but that is only one possibility among several.

The U.S., as indisputable power of the international system, has opted for a type of behaviour, which is determined not by anarchy, but by the type of interactions that, throughout its history, has been carried out with the various actors. It is for this reason that, depending on the item analysed, transatlantic relations or the conflict in Israel and Palestine, the US is going to create a different kind of interaction which in turn to create a type of structure based on different patterns of behavior. Therefore, if the structure cannot be taken as premise and does not explain the behavior of the actors, we cannot explain the differences between the US and the EU through this premise. We need, therefore, to

inquire, as we have already done, in the processes of interactions of the two actors in the international system.

This analysis has given us as a result that the US has been formed from a situation of geographical isolation and separation of the behavior of the European imperial states and based on dynamics of power politics. The waiver to participate in this structure provoked that when they participated, they did so under other parameters, the moral for instance, that depends not on the power of the actor in question, but on which world's vision gives them this identity.

What happened in the first half of the twentieth century gave the US the opportunity to occupy a privileged place in the system, so that strengthened its identity, which defines the interests, representation of that identity. That is to say, the US was found as the winner of two wars in which, in principle did not want to be involved, and for this reason, the fact of feeling superior than the other, it behaved as it did during the cold war, and its resistance to change in the present can be explained by this reason. However, not everything is fault of the structure that was created after the completion of the Second World War, but it is also the result of the internal construction of the US since its creation as a state, as we saw, had very peculiar characteristics.

What for the US was an opportunity to take root and create a structure of confrontation in the bipolar era, for the European countries was an opportunity to create a structure within the structure that will mean the very opposite of what they were doing throughout history. That is, to create an international structure in which the power politics and the war were not accommodated, and for that the states had to give up one of the patterns of behavior, until that moment immovable, sovereignty.

This causes the change on their patterns of behavior that create a structure that no longer depends on the sovereignty of states but of the solidarity between them and the supranationality, that means, the loss of sovereignty in favor of entities over the states. Without doubt, this creates patterns of behavior different from those of the US when the EU becomes an international player with its own interests and, therefore, an identity of its own, trying to move these patterns of behavior from the interior of Europe to the outside, since

their vision of the world, with regard to what they were before the second world war has changed considerably due, above all, to the new dynamic created between the European states, which went from negatively identified between them (the most optimistic were at least rivals) to have, as we have seen, a positive identification, which makes possible the creation of a common interest that is reflected in the interests set in an independent manner by the EU.

The US has never gone through a process of this type, since its creation it departed from the loss of identity of each of the colonies in favor of the federation, thus creating a strong sense of nationalism and patriotic. The EU on the other hand, has not excluded the identities of the states members in favor of its own, that's why its way of acting, is in line with this unique identity, which creates own interests different from those of its members. That is to say, the European states have not only changed their behavior by the fact of being part of an international organization, but have appropriated the rules that regulate the behavior in the EU and have made them their own, and they project that identity outside the borders of the Union. Today all conceived the Germans or the French, but it is no longer the conceived outside the EU.

However, the EE.UU. conditioned by its founding principles, has never allowed no one above them, and as we show for this country international standards are not above their own standards, so they'll never be able to endorse. The process in the EU is different, since it becomes an international actor, bases its action on the internationally agreed standards, that is to say, as we saw, in the United Nations Charter.

Therefore, the structure of the system the US creates differs greatly from what the EU wants to create and that's why the both actors' behaviours differ. Then, the relationship agent - structure, determines the identity of the actors and, at the same time, the interests of it. If the actors are seeking to create different structures of security (the US based on their superiority and the EU based on the equality of the subjugation of all to the same rules) the behavior will be different, but the reason for the cause of this cannot be found in given or static issues but in the process of building structures and actors.

Without doubt, one of the proposed structures at the end will triumph over the other. It was not the objective of this work to evaluate each of the behaviors, but explain why they were different; however, we can observe that, since 2003 with the invasion of Iraq breaching the international legality, there has not been a single violation of the same kind on the part of the US. This could be by two main factors: have paid less attention to foreign policy in the context of economic crisis or because there has been no event of the caliber of September 11th that has unleashed the nationalist and patriotic American emotions.

However, we can also think that, if the only way to change the structure is first changing the identity, it could be that the US is becoming another actor that is going to create other dynamics of action and, therefore, a new structure? On the EU side we can say the same thing in regard to the economic crisis which seems to be a litmus test to the solidarity of all Europeans, could it be that the EU is able to get a foothold in the interior (which gives it an identity reinforced outwards), or fall once again into the errors of the past?

The power, the position in the system, the international institutions...etc. Undoubtedly influence the behavior of the actors, but not in such a decisive way as does the identity of the actors, eliminating the barrier between the internal and the external, and the relationship between these actors and the structure or patterns of behavior that they themselves create.

Therefore, the explanation of the differences between the behavior of the US and the EU can be found not only in these materials and static elements that give the neorealism or the new institutionalism to understand the reality, but that there is to be supplemented with the process of construction of both actors to the interior, which give us the keys to the political nature and how it is adapted to the circumstances, and in relation to the rest of them, that is, the international arena which the two analyzed actors are, in large part, responsible for their structure and their dynamics.

ANEXOS

Anexo 1. Open Letter to President Clinton: Remove Saddam From Power

Señor presidente: Le escribimos porque estamos convencidos de que la actual política estadounidense hacia Irak no está teniendo éxito, y que pronto podría enfrentarse una amenaza en el Medio Oriente más grave que cualquiera de las que hemos conocido desde el final de la Guerra Fría. En su próximo Discurso ante el Estado de la Unión, usted tiene la oportunidad de trazar un rumbo claro y decidido para hacer frente a esta amenaza. Le instamos a aprovechar esta oportunidad y a enunciar una nueva estrategia que garantice los intereses de los EE.UU., nuestros amigos y aliados en todo el mundo. Esa estrategia debe tener como objetivo, sobre todo, el derrocar el régimen de Saddam Hussein del poder. Estamos dispuestos a ofrecer todo nuestro apoyo en esta tarea difícil, pero necesaria. La política de contención de Saddam Hussein se ha ido erosionando en los últimos meses. Los recientes acontecimientos han demostrado que ya no podemos depender de nuestros socios en la coalición de la Guerra del Golfo para continuar sancionando castigando a Saddam cuando éste bloquea y evade las inspecciones de la ONU. Nuestra capacidad para asegurar que Saddam Hussein no está produciendo armas de destrucción masiva, por lo tanto, ha disminuido sustancialmente. Incluso si las inspecciones pudieran ejecutarse, lo cual parece muy poco probable, la experiencia ha demostrado que es difícil si no imposible monitorear la producción de armas químicas biológicas de Irak. El largo período durante el cual los inspectores no han podido entrar en muchos centros iraquíes ha hecho aún menos probable que sean capaces de descubrir todos los secretos de Saddam. Como resultado, en un futuro no muy lejano seremos incapaces de determinar con algún nivel de confianza razonable si Irak tiene o no tales armas.

Esta incertidumbre, por sí misma, tendrá un serio efecto destabilizador en todo el Medio Oriente. No hace falta añadir que si Saddam adquiere la capacidad de desarrollar armas de destrucción masiva, como seguro puede hacerlo y continuamos el mismo curso, la seguridad de las tropas estadounidenses en la región, de nuestros amigos y aliados como Israel y los estados árabes moderados, y una parte importante de la oferta mundial de petróleo se pondrán todos en peligro. Como usted ya ha declarado, señor Presidente, la seguridad del mundo en la primera parte del siglo XXI será determinado en gran medida por la forma en que se maneja esta amenaza. Dada la magnitud de la amenaza, la política actual, que depende para su éxito de la firmeza de nuestros socios de la coalición y de la cooperación de Saddam Hussein, es peligrosamente inadecuada. La única estrategia aceptable es aquella que elimine la posibilidad de que Irak sea capaz de usar o de amenazar con usar armas de destrucción masiva. En el corto plazo, esto significa estar dispuesto a emprender una acción militar ya que la diplomacia está claramente fallando. A largo plazo, significa la eliminación de Saddam Hussein y su régimen del poder. Es esto ahora lo que tiene que convertirse en el objetivo de la política exterior estadounidense. Le urgimos articular este objetivo, y tornar la atención de su Administración hacia la implementación de una estrategia para derrocar el régimen de Saddam Hussein del poder. Para ello será necesario un complemento de los esfuerzos diplomáticos, políticos y militares. Aunque estamos plenamente conscientes de los peligros y dificultades de implementar esta política, creemos que los peligros de no hacerlo son mucho mayores. Creemos que los EE.UU. tienen la autoridad bajo resoluciones de la ONU de tomar las medidas necesarias, incluidas las militares, para proteger nuestros intereses vitales en el Golfo. En cualquier caso, la política estadounidense no puede seguir paralizada por la ausencia de unanimidad en el Consejo de Seguridad de la ONU. Le instamos a actuar decisivamente. Si actúa ahora para poner fin a la amenaza de las armas de destrucción masiva contra los EE.UU. o sus aliados, actuará en pro de los más fundamentales intereses de seguridad nacional del país. Si aceptamos un curso de debilidad, estaremos poniendo en riesgo nuestro futuro. En: <http://www.newamericancentury.org/iraqclintonletter.htm>

Anexo 2

Estrategia de Seguridad Nacional de EE.UU. (Septiembre 2002)

THE NATIONAL
SECURITY STRATEGY
OF THE
UNITED STATES
OF AMERICA



SEPTEMBER 2002

THE NATIONAL
SECURITY STRATEGY
OF THE
UNITED STATES
OF AMERICA



SEPTEMBER 2002



THE WHITE HOUSE
WASHINGTON

The great struggles of the twentieth century between liberty and totalitarianism ended with a decisive victory for the forces of freedom—and a single sustainable model for national success: freedom, democracy, and free enterprise. In the twenty-first century, only nations that share a commitment to protecting basic human rights and guaranteeing political and economic freedom will be able to unleash the potential of their people and assure their future prosperity. People everywhere want to be able to speak freely; choose who will govern them; worship as they please; educate their children—male and female; own property; and enjoy the benefits of their labor. These values of freedom are right and true for every person, in every society—and the duty of protecting these values against their enemies is the common calling of freedom-loving people across the globe and across the ages.

Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence. In keeping with our heritage and principles, we do not use our strength to press for unilateral advantage. We seek instead to create a balance of power that favors human freedom: conditions in which all nations and all societies can choose for themselves the rewards and challenges of political and economic liberty. In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us.

To defeat this threat we must make use of every tool in our arsenal—military power, better homeland defenses, law enforcement, intelligence, and vigorous efforts to cut off terrorist financing. The war against terrorists of global reach is a global enterprise of uncertain duration. America will help nations that need our assistance in combating terror. And America will hold

to account nations that are compromised by terror, including those who harbor terrorists—because the allies of terror are the enemies of civilization. The United States and countries cooperating with us must not allow the terrorists to develop new home bases. Together, we will seek to deny them sanctuary at every turn.

The gravest danger our Nation faces lies at the crossroads of radicalism and technology. Our enemies have openly declared that they are seeking weapons of mass destruction, and evidence indicates that they are doing so with determination. The United States will not allow these efforts to succeed. We will build defenses against ballistic missiles and other means of delivery. We will cooperate with other nations to deny, contain, and curtail our enemies' efforts to acquire dangerous technologies. And, as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are fully formed. We cannot defend America and our friends by hoping for the best. So we must be prepared to defeat our enemies' plans, using the best intelligence and proceeding with deliberation. History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act. In the new world we have entered, the only path to peace and security is the path of action.

As we defend the peace, we will also take advantage of an historic opportunity to preserve the peace. Today, the international community has the best chance since the rise of the nation-state in the seventeenth century to build a world where great powers compete in peace instead of continually prepare for war. Today, the world's great powers find ourselves on the same side—united by common dangers of terrorist violence and chaos. The United States will build on these common interests to promote global security. We are also increasingly united by common values. Russia is in the midst of a hopeful transition, reaching for its democratic future and a partner in the war on terror. Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness. America will encourage the advancement of democracy and economic openness in both nations, because these are the best foundations for domestic stability and international order. We will strongly resist aggression from other great powers—even as we welcome their peaceful pursuit of prosperity, trade, and cultural advancement.

Finally, the United States will use this moment of opportunity to extend the benefits of freedom across the globe. We will actively work to bring the hope of democracy, development, free markets, and free trade to every corner of the world. The events of September 11, 2001, taught us that weak states, like Afghanistan, can pose as great a danger to our national interests as strong states. Poverty does not make poor people into terrorists and murderers. Yet poverty, weak institutions, and corruption can make weak states vulnerable to terrorist networks and drug cartels within their borders.

The United States will stand beside any nation determined to build a better future by seeking the rewards of liberty for its people. Free trade and free markets have proven their ability to lift whole societies out of poverty—so the United States will work with individual nations, entire regions, and the entire global trading community to build a world that trades in freedom and therefore grows in prosperity. The United States will deliver greater development assistance through the New Millennium Challenge Account to nations that govern justly, invest in their people, and encourage economic freedom. We will also continue to lead the world in efforts to reduce the terrible toll of HIV/AIDS and other infectious diseases.

In building a balance of power that favors freedom, the United States is guided by the conviction that all nations have important responsibilities. Nations that enjoy freedom must actively fight terror. Nations that depend on international stability must help prevent the spread of weapons of mass destruction. Nations that seek international aid must govern themselves wisely, so that aid is well spent. For freedom to thrive, accountability must be expected and required.

We are also guided by the conviction that no nation can build a safer, better world alone. Alliances and multilateral institutions can multiply the strength of freedom-loving nations. The United States is committed to lasting institutions like the United Nations, the World Trade Organization, the Organization of American States, and NATO as well as other long-standing alliances. Coalitions of the willing can augment these permanent institutions. In all cases, international obligations are to be taken seriously. They are not to be undertaken symbolically to rally support for an ideal without furthering its attainment.

Freedom is the non-negotiable demand of human dignity; the birthright of every person—in every civilization. Throughout history, freedom has been threatened by war and terror; it has been challenged by the clashing wills of powerful states and the evil designs of tyrants; and it has been tested by widespread poverty and disease. Today, humanity holds in its hands the opportunity to further freedom's triumph over all these foes. The United States welcomes our responsibility to lead in this great mission.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "George W. Bush". The signature is fluid and cursive, with a large, stylized "G" and "B".

THE WHITE HOUSE,
September 17, 2002

TABLE OF CONTENTS

I. OVERVIEW OF AMERICA’S INTERNATIONAL STRATEGY.....	1
II. CHAMPION ASPIRATIONS FOR HUMAN DIGNITY	3
III. STRENGTHEN ALLIANCES TO DEFEAT GLOBAL TERRORISM AND WORK TO PREVENT ATTACKS AGAINST US AND OUR FRIENDS.....	5
IV. WORK WITH OTHERS TO DEFUSE REGIONAL CONFLICTS	9
V. PREVENT OUR ENEMIES FROM THREATENING US, OUR ALLIES, AND OUR FRIENDS WITH WEAPONS OF MASS DESTRUCTION	13
VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE.....	17
VII. EXPAND THE CIRCLE OF DEVELOPMENT BY OPENING SOCIETIES AND BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF DEMOCRACY	21
VIII. DEVELOP AGENDAS FOR COOPERATIVE ACTION WITH THE OTHER MAIN CENTERS OF GLOBAL POWER	25
IX. TRANSFORM AMERICA’S NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS TO MEET THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF THE TWENTY-FIRST CENTURY	29

I. OVERVIEW OF AMERICA'S INTERNATIONAL STRATEGY

*“Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense.
We fight, as we always fight, for a just peace—a peace that favors liberty.
We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants.
We will preserve the peace by building good relations among the great powers.
And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.”*

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

The United States possesses unprecedented—and unequaled—strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom.

For most of the twentieth century, the world was divided by a great struggle over ideas: destructive totalitarian visions versus freedom and equality.

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends.

This is also a time of opportunity for America. We will work to translate this moment of influence into decades of peace, prosperity, and liberty.

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity.

And this path is not America’s alone. It is open to all.

To achieve these goals, the United States will:

- champion aspirations for human dignity;
- strengthen alliances to defeat global terrorism and work to prevent attacks against us and our friends;
- work with others to defuse regional conflicts;
- prevent our enemies from threatening us, our allies, and our friends, with weapons of mass destruction;
- ignite a new era of global economic growth through free markets and free trade;

-
- expand the circle of development by opening societies and building the infrastructure of democracy;
 - develop agendas for cooperative action with other main centers of global power; and
 - transform America's national security institutions to meet the challenges and opportunities of the twenty-first century.

II. CHAMPION ASPIRATIONS FOR HUMAN DIGNITY

“Some worry that it is somehow undiplomatic or impolite to speak the language of right and wrong. I disagree. Different circumstances require different methods, but not different moralities.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people everywhere. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police.

America must stand firmly for the nonnegotiable demands of human dignity: the rule of law; limits on the absolute power of the state; free speech; freedom of worship; equal justice; respect for women; religious and ethnic tolerance; and respect for private property.

These demands can be met in many ways. America’s constitution has served us well. Many other nations, with different histories and cultures, facing different circumstances, have successfully incorporated these core principles into their own systems of governance. History has not been kind to those nations which ignored or flouted the rights and aspirations of their people.

America’s experience as a great multi-ethnic democracy affirms our conviction that people of many heritages and faiths can live and prosper in peace. Our own history is a long struggle to live up to our ideals. But even in our worst moments, the principles enshrined in the Declaration of Independence were there to guide us. As a result, America is not just a stronger, but is a freer and more just society.

Today, these ideals are a lifeline to lonely defenders of liberty. And when openings arrive, we can encourage change—as we did in central and eastern Europe between 1989 and 1991, or in Belgrade in 2000. When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish.

Embodying lessons from our past and using the opportunity we have today, the national security strategy of the United States must start from these core beliefs and look outward for possibilities to expand liberty.

Our principles will guide our government's decisions about international cooperation, the character of our foreign assistance, and the allocation of resources. They will guide our actions and our words in international bodies.

We will:

- speak out honestly about violations of the nonnegotiable demands of human dignity using our voice and vote in international institutions to advance freedom;
- use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take;
- make freedom and the development of democratic institutions key themes in our bilateral relations, seeking solidarity and cooperation from other democracies while we press governments that deny human rights to move toward a better future; and
- take special efforts to promote freedom of religion and conscience and defend it from encroachment by repressive governments.

We will champion the cause of human dignity and oppose those who resist it.

III. STRENGTHEN ALLIANCES TO DEFEAT GLOBAL TERRORISM AND WORK TO PREVENT ATTACKS AGAINST US AND OUR FRIENDS

“Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing.”

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (THE NATIONAL CATHEDRAL)
SEPTEMBER 14, 2001

The United States of America is fighting a war against terrorists of global reach. The enemy is not a single political regime or person or religion or ideology. The enemy is terrorism—premeditated, politically motivated violence perpetrated against innocents.

In many regions, legitimate grievances prevent the emergence of a lasting peace. Such grievances deserve to be, and must be, addressed within a political process. But no cause justifies terror. The United States will make no concessions to terrorist demands and strike no deals with them. We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them.

The struggle against global terrorism is different from any other war in our history. It will be fought on many fronts against a particularly elusive enemy over an extended period of time. Progress

will come through the persistent accumulation of successes—some seen, some unseen.

Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals. Afghanistan has been liberated; coalition forces continue to hunt down the Taliban and al-Qaida. But it is not only this battlefield on which we will engage terrorists. Thousands of trained terrorists remain at large with cells in North America, South America, Europe, Africa, the Middle East, and across Asia.

Our priority will be first to disrupt and destroy terrorist organizations of global reach and attack their leadership; command, control, and communications; material support; and finances. This will have a disabling effect upon the terrorists’ ability to plan and operate.

We will continue to encourage our regional partners to take up a coordinated effort that isolates the terrorists. Once the regional campaign localizes the threat to a particular state, we will help ensure the state has the military, law enforcement, political, and financial tools necessary to finish the task.

The United States will continue to work with our allies to disrupt the financing of terrorism. We will identify and block the sources of funding for terrorism, freeze the assets of terrorists and those who support them, deny terrorists access to the international financial system, protect legitimate charities from being abused by terrorists, and prevent the movement of terrorists' assets through alternative financial networks.

However, this campaign need not be sequential to be effective, the cumulative effect across all regions will help achieve the results we seek.

We will disrupt and destroy terrorist organizations by:

- direct and continuous action using all the elements of national and international power. Our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction (WMD) or their precursors;
- defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country; and
- denying further sponsorship, support, and sanctuary to terrorists by convincing or compelling states to accept their sovereign responsibilities.

We will also wage a war of ideas to win the battle against international terrorism. This includes:

- using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose;
- supporting moderate and modern government, especially in the Muslim world, to ensure that the conditions and ideologies that promote terrorism do not find fertile ground in any nation;
- diminishing the underlying conditions that spawn terrorism by enlisting the international community to focus its efforts and resources on areas most at risk; and
- using effective public diplomacy to promote the free flow of information and ideas to kindle the hopes and aspirations of freedom of those in societies ruled by the sponsors of global terrorism.

While we recognize that our best defense is a good offense, we are also strengthening America's homeland security to protect against and deter attack.

This Administration has proposed the largest government reorganization since the Truman Administration created the National Security Council and the Department of Defense. Centered on a new Department of Homeland Security and including a new unified military command and a fundamental reordering of the FBI, our comprehensive plan to secure the homeland encompasses every level of government and the cooperation of the public and the private sector.

This strategy will turn adversity into opportunity. For example, emergency management systems will be better able to cope not just with terrorism but with all hazards. Our medical system will be strengthened to manage not just

bioterror, but all infectious diseases and mass-casualty dangers. Our border controls will not just stop terrorists, but improve the efficient movement of legitimate traffic.

While our focus is protecting America, we know that to defeat terrorism in today's globalized world we need support from our allies and friends. Wherever possible, the United States will rely on regional organizations and state powers to meet their obligations to fight terrorism. Where governments find the fight against terrorism beyond their capacities, we will match their willpower and their resources with whatever help we and our allies can provide.

As we pursue the terrorists in Afghanistan, we will continue to work with international

organizations such as the United Nations, as well as non-governmental organizations, and other countries to provide the humanitarian, political, economic, and security assistance necessary to rebuild Afghanistan so that it will never again abuse its people, threaten its neighbors, and provide a haven for terrorists.

In the war against global terrorism, we will never forget that we are ultimately fighting for our democratic values and way of life. Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict. In leading the campaign against terrorism, we are forging new, productive international relationships and redefining existing ones in ways that meet the challenges of the twenty-first century.

IV. WORK WITH OTHERS TO DEFUSE REGIONAL CONFLICTS

*“We build a world of justice, or we will live in a world of coercion.
The magnitude of our shared responsibilities makes our disagreements look so small.”*

PRESIDENT BUSH
BERLIN, GERMANY
MAY 23, 2002

Concerned nations must remain actively engaged in critical regional disputes to avoid explosive escalation and minimize human suffering. In an increasingly interconnected world, regional crisis can strain our alliances, rekindle rivalries among the major powers, and create horrifying affronts to human dignity. When violence erupts and states falter, the United States will work with friends and partners to alleviate suffering and restore stability.

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action—direct or indirect—is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind:

- The United States should invest time and resources into building international relationships and institutions that can help manage local crises when they emerge.
- The United States should be realistic about its ability to help those who are unwilling or unready to help themselves. Where and when people are ready to do their part, we will be willing to move decisively.

The Israeli-Palestinian conflict is critical because of the toll of human suffering, because of America’s close relationship with the state of Israel and key Arab states, and because of that region’s importance to other global priorities of the United States. There can be no peace for either side without freedom for both sides. America stands committed to an independent and democratic Palestine, living beside Israel in peace and security. Like all other people, Palestinians deserve a government that serves their interests and listens to their voices. The United States will continue to encourage all parties to step up to their responsibilities as we seek a just and comprehensive settlement to the conflict.

The United States, the international donor community, and the World Bank stand ready to work with a reformed Palestinian government on economic development, increased humanitarian assistance, and a program to establish, finance, and monitor a truly independent judiciary. If Palestinians embrace democracy, and the rule of law, confront corruption, and firmly reject terror, they can count on American support for the creation of a Palestinian state.

Israel also has a large stake in the success of a democratic Palestine. Permanent occupation threatens Israel's identity and democracy. So the United States continues to challenge Israeli leaders to take concrete steps to support the emergence of a viable, credible Palestinian state. As there is progress towards security, Israel forces need to withdraw fully to positions they held prior to September 28, 2000. And consistent with the recommendations of the Mitchell Committee, Israeli settlement activity in the occupied territories must stop. As violence subsides, freedom of movement should be restored, permitting innocent Palestinians to resume work and normal life. The United States can play a crucial role but, ultimately, lasting peace can only come when Israelis and Palestinians resolve the issues and end the conflict between them.

In South Asia, the United States has also emphasized the need for India and Pakistan to resolve their disputes. This Administration invested time and resources building strong bilateral relations with India and Pakistan. These strong relations then gave us leverage to play a constructive role when tensions in the region became acute. With Pakistan, our bilateral relations have been bolstered by Pakistan's choice to join the war against terror and move toward building a more open and tolerant society. The Administration sees India's potential to become one of the great democratic powers of the twenty-first century and has worked hard to transform our relationship accordingly. Our involvement in this regional dispute, building on earlier investments in bilateral relations, looks first to concrete steps by India and Pakistan that can help defuse military confrontation.

Indonesia took courageous steps to create a working democracy and respect for the rule of law. By tolerating ethnic minorities, respecting the rule of law, and accepting open markets, Indonesia may be able to employ the engine of opportunity that has helped lift some of its neighbors out of poverty and desperation. It is the initiative by Indonesia that allows U.S. assistance to make a difference.

In the Western Hemisphere we have formed flexible coalitions with countries that share our priorities, particularly Mexico, Brazil, Canada, Chile, and Colombia. Together we will promote a truly democratic hemisphere where our integration advances security, prosperity, opportunity, and hope. We will work with regional institutions, such as the Summit of the Americas process, the Organization of American States (OAS), and the Defense Ministerial of the Americas for the benefit of the entire hemisphere.

Parts of Latin America confront regional conflict, especially arising from the violence of drug cartels and their accomplices. This conflict and unrestrained narcotics trafficking could imperil the health and security of the United States. Therefore we have developed an active strategy to help the Andean nations adjust their economies, enforce their laws, defeat terrorist organizations, and cut off the supply of drugs, while—as important—we work to reduce the demand for drugs in our own country.

In Colombia, we recognize the link between terrorist and extremist groups that challenge the security of the state and drug trafficking activities that help finance the operations of such groups. We are working to help Colombia defend its democratic institutions and defeat illegal armed groups of both the left and right by extending effective sovereignty over the entire national territory and provide basic security to the Colombian people.

In Africa, promise and opportunity sit side by side with disease, war, and desperate poverty. This threatens both a core value of the United States—preserving human dignity—and our strategic priority—combating global terror. American interests and American principles, therefore, lead in the same direction: we will work with others for an African continent that lives in liberty, peace, and growing prosperity. Together with our European allies, we must help strengthen Africa's fragile states, help build indigenous capability to secure porous borders, and help build up the law

enforcement and intelligence infrastructure to deny havens for terrorists.

An ever more lethal environment exists in Africa as local civil wars spread beyond borders to create regional war zones. Forming coalitions of the willing and cooperative security arrangements are key to confronting these emerging transnational threats.

Africa's great size and diversity requires a security strategy that focuses on bilateral engagement and builds coalitions of the willing. This Administration will focus on three interlocking strategies for the region:

- countries with major impact on their neighborhood such as South Africa, Nigeria, Kenya, and Ethiopia are anchors for regional engagement and require focused attention;

- coordination with European allies and international institutions is essential for constructive conflict mediation and successful peace operations; and
- Africa's capable reforming states and sub-regional organizations must be strengthened as the primary means to address transnational threats on a sustained basis.

Ultimately the path of political and economic freedom presents the surest route to progress in sub-Saharan Africa, where most wars are conflicts over material resources and political access often tragically waged on the basis of ethnic and religious difference. The transition to the African Union with its stated commitment to good governance and a common responsibility for democratic political systems offers opportunities to strengthen democracy on the continent.

V. PREVENT OUR ENEMIES FROM THREATENING US, OUR ALLIES, AND OUR FRIENDS WITH WEAPONS OF MASS DESTRUCTION

“The gravest danger to freedom lies at the crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology—when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us, or to harm us, or to harm our friends—and we will oppose them with all our power.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

The nature of the Cold War threat required the United States—with our allies and friends—to emphasize deterrence of the enemy’s use of force, producing a grim strategy of mutual assured destruction. With the collapse of the Soviet Union and the end of the Cold War, our security environment has undergone profound transformation.

Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us; an historic reduction in the nuclear arsenals on both sides; and cooperation in areas such as counterterrorism and missile defense that until recently were inconceivable.

But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world’s strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today’s security environment more complex and dangerous.

In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states:

-
- brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers;
 - display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party;
 - are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes;
 - sponsor terrorism around the globe; and
 - reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands.

At the time of the Gulf War, we acquired irrefutable proof that Iraq's designs were not limited to the chemical weapons it had used against Iran and its own people, but also extended to the acquisition of nuclear weapons and biological agents. In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations.

We must be prepared to stop rogue states and their terrorist clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends. Our response must take full advantage of strengthened alliances, the establishment of new partnerships with former adversaries, innovation in the use of military forces, modern technologies, including the development of an effective missile defense system, and increased emphasis on intelligence collection and analysis.

Our comprehensive strategy to combat WMD includes:

- *Proactive counterproliferation efforts.* We must deter and defend against the threat before it is unleashed. We must ensure that key capabilities—detection, active and passive defenses, and counterforce capabilities—are integrated into our defense transformation and our homeland security systems. Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.
- *Strengthened nonproliferation efforts to prevent rogue states and terrorists from acquiring the materials, technologies, and expertise necessary for weapons of mass destruction.* We will enhance diplomacy, arms control, multilateral export controls, and threat reduction assistance that impede states and terrorists seeking WMD, and when necessary, interdict enabling technologies and materials. We will continue to build coalitions to support these efforts, encouraging their increased political and financial support for nonproliferation and threat reduction programs. The recent G-8 agreement to commit up to \$20 billion to a global partnership against proliferation marks a major step forward.
- *Effective consequence management to respond to the effects of WMD use, whether by terrorists or hostile states.* Minimizing the effects of WMD use against our people will help deter those who possess such weapons and dissuade those who seek to acquire them by persuading enemies that they cannot attain their desired ends. The United States must also be prepared to respond to the effects of WMD use against our forces abroad, and to help friends and allies if they are attacked.

It has taken almost a decade for us to comprehend the true nature of this new threat. Given the goals of rogue states and terrorists, the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today's threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries' choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first.

- In the Cold War, especially following the Cuban missile crisis, we faced a generally status quo, risk-averse adversary. Deterrence was an effective defense. But deterrence based only upon the threat of retaliation is less likely to work against leaders of rogue states more willing to take risks, gambling with the lives of their people, and the wealth of their nations.
- In the Cold War, weapons of mass destruction were considered weapons of last resort whose use risked the destruction of those who used them. Today, our enemies see weapons of mass destruction as weapons of choice. For rogue states these weapons are tools of intimidation and military aggression against their neighbors. These weapons may also allow these states to attempt to blackmail the United States and our allies to prevent us from deterring or repelling the aggressive behavior of rogue states. Such states also see these weapons as their best means of overcoming the conventional superiority of the United States.
- Traditional concepts of deterrence will not work against a terrorist enemy whose avowed tactics are wanton destruction and the targeting of innocents; whose so-called soldiers seek martyrdom in death and whose most potent protection is statelessness. The overlap between states that sponsor terror and those that pursue WMD compels us to action.

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat—most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack.

We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction—weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning.

The targets of these attacks are our military forces and our civilian population, in direct violation of one of the principal norms of the law of warfare. As was demonstrated by the losses on September 11, 2001, mass civilian casualties is the specific objective of terrorists and these losses would be exponentially more severe if terrorists acquired and used weapons of mass destruction.

The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction—and the more compelling the case for taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively.

The United States will not use force in all cases to preempt emerging threats, nor should nations use preemption as a pretext for aggression. Yet in an age where the enemies of civilization openly and actively seek the world's most destructive technologies, the United States cannot remain idle while dangers gather.

We will always proceed deliberately, weighing the consequences of our actions. To support preemptive options, we will:

- build better, more integrated intelligence capabilities to provide timely, accurate information on threats, wherever they may emerge;
- coordinate closely with allies to form a common assessment of the most dangerous threats; and

- continue to transform our military forces to ensure our ability to conduct rapid and precise operations to achieve decisive results.

The purpose of our actions will always be to eliminate a specific threat to the United States or our allies and friends. The reasons for our actions will be clear, the force measured, and the cause just.

VI. IGNITE A NEW ERA OF GLOBAL ECONOMIC GROWTH THROUGH FREE MARKETS AND FREE TRADE

“When nations close their markets and opportunity is hoarded by a privileged few, no amount—no amount—of development aid is ever enough. When nations respect their people, open markets, invest in better health and education, every dollar of aid, every dollar of trade revenue and domestic capital is used more effectively.”

PRESIDENT BUSH
MONTERREY, MEXICO
MARCH 22, 2002

A strong world economy enhances our national security by advancing prosperity and freedom in the rest of the world. Economic growth supported by free trade and free markets creates new jobs and higher incomes. It allows people to lift their lives out of poverty, spurs economic and legal reform, and the fight against corruption, and it reinforces the habits of liberty.

We will promote economic growth and economic freedom beyond America’s shores. All governments are responsible for creating their own economic policies and responding to their own economic challenges. We will use our economic engagement with other countries to underscore the benefits of policies that generate higher productivity and sustained economic growth, including:

- pro-growth legal and regulatory policies to encourage business investment, innovation, and entrepreneurial activity;
- tax policies—particularly lower marginal tax rates—that improve incentives for work and investment;

- rule of law and intolerance of corruption so that people are confident that they will be able to enjoy the fruits of their economic endeavors;
- strong financial systems that allow capital to be put to its most efficient use;
- sound fiscal policies to support business activity;
- investments in health and education that improve the well-being and skills of the labor force and population as a whole; and
- free trade that provides new avenues for growth and fosters the diffusion of technologies and ideas that increase productivity and opportunity.

The lessons of history are clear: market economies, not command-and-control economies with the heavy hand of government, are the best way to promote prosperity and reduce poverty. Policies that further strengthen market incentives and market institutions are relevant for all economies—industrialized countries, emerging markets, and the developing world.

A return to strong economic growth in Europe and Japan is vital to U.S. national security interests. We want our allies to have strong economies for their own sake, for the sake of the global economy, and for the sake of global security. European efforts to remove structural barriers in their economies are particularly important in this regard, as are Japan's efforts to end deflation and address the problems of non-performing loans in the Japanese banking system. We will continue to use our regular consultations with Japan and our European partners—including through the Group of Seven (G-7)—to discuss policies they are adopting to promote growth in their economies and support higher global economic growth.

Improving stability in emerging markets is also key to global economic growth. International flows of investment capital are needed to expand the productive potential of these economies. These flows allow emerging markets and developing countries to make the investments that raise living standards and reduce poverty. Our long-term objective should be a world in which all countries have investment-grade credit ratings that allow them access to international capital markets and to invest in their future.

We are committed to policies that will help emerging markets achieve access to larger capital flows at lower cost. To this end, we will continue to pursue reforms aimed at reducing uncertainty in financial markets. We will work actively with other countries, the International Monetary Fund (IMF), and the private sector to implement the G-7 Action Plan negotiated earlier this year for preventing financial crises and more effectively resolving them when they occur.

The best way to deal with financial crises is to prevent them from occurring, and we have encouraged the IMF to improve its efforts doing so. We will continue to work with the IMF to streamline the policy conditions for its lending and to focus its lending strategy on achieving economic growth through sound fiscal and

monetary policy, exchange rate policy, and financial sector policy.

The concept of “free trade” arose as a moral principle even before it became a pillar of economics. If you can make something that others value, you should be able to sell it to them. If others make something that you value, you should be able to buy it. This is real freedom, the freedom for a person—or a nation—to make a living. To promote free trade, the United States has developed a comprehensive strategy:

- *Seize the global initiative.* The new global trade negotiations we helped launch at Doha in November 2001 will have an ambitious agenda, especially in agriculture, manufacturing, and services, targeted for completion in 2005. The United States has led the way in completing the accession of China and a democratic Taiwan to the World Trade Organization. We will assist Russia's preparations to join the WTO.
- *Press regional initiatives.* The United States and other democracies in the Western Hemisphere have agreed to create the Free Trade Area of the Americas, targeted for completion in 2005. This year the United States will advocate market-access negotiations with its partners, targeted on agriculture, industrial goods, services, investment, and government procurement. We will also offer more opportunity to the poorest continent, Africa, starting with full use of the preferences allowed in the African Growth and Opportunity Act, and leading to free trade.
- *Move ahead with bilateral free trade agreements.* Building on the free trade agreement with Jordan enacted in 2001, the Administration will work this year to complete free trade agreements with Chile and Singapore. Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed

and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points.

- *Renew the executive-congressional partnership.* Every administration's trade strategy depends on a productive partnership with Congress. After a gap of 8 years, the Administration reestablished majority support in the Congress for trade liberalization by passing Trade Promotion Authority and the other market opening measures for developing countries in the Trade Act of 2002. This Administration will work with Congress to enact new bilateral, regional, and global trade agreements that will be concluded under the recently passed Trade Promotion Authority.
- *Promote the connection between trade and development.* Trade policies can help developing countries strengthen property rights, competition, the rule of law, investment, the spread of knowledge, open societies, the efficient allocation of resources, and regional integration—all leading to growth, opportunity, and confidence in developing countries. The United States is implementing The Africa Growth and Opportunity Act to provide market-access for nearly all goods produced in the 35 countries of sub-Saharan Africa. We will make more use of this act and its equivalent for the Caribbean Basin and continue to work with multilateral and regional institutions to help poorer countries take advantage of these opportunities. Beyond market access, the most important area where trade intersects with poverty is in public health. We will ensure that the WTO intellectual property rules are flexible enough to allow developing nations to gain access to critical medicines for extraordinary dangers like HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria.
- *Enforce trade agreements and laws against unfair practices.* Commerce depends on the rule of law; international trade depends on enforceable agreements. Our top priorities are to resolve ongoing disputes with the European Union, Canada, and Mexico and to make a global effort to address new technology, science, and health regulations that needlessly impede farm exports and improved agriculture. Laws against unfair trade practices are often abused, but the international community must be able to address genuine concerns about government subsidies and dumping. International industrial espionage which undermines fair competition must be detected and deterred.
- *Help domestic industries and workers adjust.* There is a sound statutory framework for these transitional safeguards which we have used in the agricultural sector and which we are using this year to help the American steel industry. The benefits of free trade depend upon the enforcement of fair trading practices. These safeguards help ensure that the benefits of free trade do not come at the expense of American workers. Trade adjustment assistance will help workers adapt to the change and dynamism of open markets.
- *Protect the environment and workers.* The United States must foster economic growth in ways that will provide a better life along with widening prosperity. We will incorporate labor and environmental concerns into U.S. trade negotiations, creating a healthy "network" between multilateral environmental agreements with the WTO, and use the International Labor Organization, trade preference programs, and trade talks to improve working conditions in conjunction with freer trade.
- *Enhance energy security.* We will strengthen our own energy security and the shared prosperity of the global economy by working with our allies, trading partners,

and energy producers to expand the sources and types of global energy supplied, especially in the Western Hemisphere, Africa, Central Asia, and the Caspian region. We will also continue to work with our partners to develop cleaner and more energy efficient technologies.

Economic growth should be accompanied by global efforts to stabilize greenhouse gas concentrations associated with this growth, containing them at a level that prevents dangerous human interference with the global climate. Our overall objective is to reduce America's greenhouse gas emissions relative to the size of our economy, cutting such emissions per unit of economic activity by 18 percent over the next 10 years, by the year 2012. Our strategies for attaining this goal will be to:

- remain committed to the basic U.N. Framework Convention for international cooperation;
- obtain agreements with key industries to cut emissions of some of the most potent greenhouse gases and give transferable credits to companies that can show real cuts;
- develop improved standards for measuring and registering emission reductions;
- promote renewable energy production and clean coal technology, as well as nuclear power—which produces no greenhouse gas emissions, while also improving fuel economy for U.S. cars and trucks;
- increase spending on research and new conservation technologies, to a total of \$4.5 billion—the largest sum being spent on climate change by any country in the world and a \$700 million increase over last year's budget; and
- assist developing countries, especially the major greenhouse gas emitters such as China and India, so that they will have the tools and resources to join this effort and be able to grow along a cleaner and better path.

VII. EXPAND THE CIRCLE OF DEVELOPMENT BY OPENING SOCIETIES AND BUILDING THE INFRASTRUCTURE OF DEMOCRACY

*“In World War II we fought to make the world safer, then worked to rebuild it.
As we wage war today to keep the world safe from terror,
we must also work to make the world a better place for all its citizens.”*

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK)
MARCH 14, 2002

A world where some live in comfort and plenty, while half of the human race lives on less than \$2 a day, is neither just nor stable. Including all of the world’s poor in an expanding circle of development—and opportunity—is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy.

Decades of massive development assistance have failed to spur economic growth in the poorest countries. Worse, development aid has often served to prop up failed policies, relieving the pressure for reform and perpetuating misery. Results of aid are typically measured in dollars spent by donors, not in the rates of growth and poverty reduction achieved by recipients. These are the indicators of a failed strategy.

Working with other nations, the United States is confronting this failure. We forged a new consensus at the U.N. Conference on Financing for Development in Monterrey that the objectives of assistance—and the strategies to achieve those objectives—must change.

This Administration’s goal is to help unleash the productive potential of individuals in all nations. Sustained growth and poverty reduction is impossible without the right national policies. Where governments have implemented real policy changes, we will provide significant new levels of assistance. The United States and other developed countries should set an ambitious and specific target: to double the size of the world’s poorest economies within a decade.

The United States Government will pursue these major strategies to achieve this goal:

- *Provide resources to aid countries that have met the challenge of national reform.* We propose a 50 percent increase in the core development assistance given by the United States. While continuing our present programs, including humanitarian assistance based on need alone, these billions of new dollars will form a new Millennium Challenge Account for projects in countries whose governments rule justly, invest in

their people, and encourage economic freedom. Governments must fight corruption, respect basic human rights, embrace the rule of law, invest in health care and education, follow responsible economic policies, and enable entrepreneurship. The Millennium Challenge Account will reward countries that have demonstrated real policy change and challenge those that have not to implement reforms.

- *Improve the effectiveness of the World Bank and other development banks in raising living standards.* The United States is committed to a comprehensive reform agenda for making the World Bank and the other multilateral development banks more effective in improving the lives of the world's poor. We have reversed the downward trend in U.S. contributions and proposed an 18 percent increase in the U.S. contributions to the International Development Association (IDA)—the World Bank's fund for the poorest countries—and the African Development Fund. The key to raising living standards and reducing poverty around the world is increasing productivity growth, especially in the poorest countries. We will continue to press the multilateral development banks to focus on activities that increase economic productivity, such as improvements in education, health, rule of law, and private sector development. Every project, every loan, every grant must be judged by how much it will increase productivity growth in developing countries.
- *Insist upon measurable results to ensure that development assistance is actually making a difference in the lives of the world's poor.* When it comes to economic development, what really matters is that more children are getting a better education, more people have access to health care and clean water, or more workers can find jobs to make a better future for their families. We have a moral

obligation to measure the success of our development assistance by whether it is delivering results. For this reason, we will continue to demand that our own development assistance as well as assistance from the multilateral development banks has measurable goals and concrete benchmarks for achieving those goals. Thanks to U.S. leadership, the recent IDA replenishment agreement will establish a monitoring and evaluation system that measures recipient countries' progress. For the first time, donors can link a portion of their contributions to IDA to the achievement of actual development results, and part of the U.S. contribution is linked in this way. We will strive to make sure that the World Bank and other multilateral development banks build on this progress so that a focus on results is an integral part of everything that these institutions do.

- *Increase the amount of development assistance that is provided in the form of grants instead of loans.* Greater use of results-based grants is the best way to help poor countries make productive investments, particularly in the social sectors, without saddling them with ever-larger debt burdens. As a result of U.S. leadership, the recent IDA agreement provided for significant increases in grant funding for the poorest countries for education, HIV/AIDS, health, nutrition, water, sanitation, and other human needs. Our goal is to build on that progress by increasing the use of grants at the other multilateral development banks. We will also challenge universities, nonprofits, and the private sector to match government efforts by using grants to support development projects that show results.
- *Open societies to commerce and investment.* Trade and investment are the real engines of economic growth. Even if government aid increases, most money for development

must come from trade, domestic capital, and foreign investment. An effective strategy must try to expand these flows as well. Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy.

- *Secure public health.* The scale of the public health crisis in poor countries is enormous. In countries afflicted by epidemics and pandemics like HIV/AIDS, malaria, and tuberculosis, growth and development will be threatened until these scourges can be contained. Resources from the developed world are necessary but will be effective only with honest governance, which supports prevention programs and provides effective local infrastructure. The United States has strongly backed the new global fund for HIV/AIDS organized by U.N. Secretary General Kofi Annan and its focus on combining prevention with a broad strategy for treatment and care. The United States already contributes more than twice as much money to such efforts as the next largest donor. If the global fund demonstrates its promise, we will be ready to give even more.

- *Emphasize education.* Literacy and learning are the foundation of democracy and development. Only about 7 percent of World Bank resources are devoted to education. This proportion should grow. The United States will increase its own funding for education assistance by at least 20 percent with an emphasis on improving basic education and teacher training in Africa. The United States can also bring information technology to these societies, many of whose education systems have been devastated by HIV/AIDS.
- *Continue to aid agricultural development.* New technologies, including biotechnology, have enormous potential to improve crop yields in developing countries while using fewer pesticides and less water. Using sound science, the United States should help bring these benefits to the 800 million people, including 300 million children, who still suffer from hunger and malnutrition.

VIII. DEVELOP AGENDAS FOR COOPERATIVE ACTION WITH THE OTHER MAIN CENTERS OF GLOBAL POWER

“We have our best chance since the rise of the nation-state in the 17th century to build a world where the great powers compete in peace instead of prepare for war.”

PRESIDENT BUSH
WEST POINT, NEW YORK
JUNE 1, 2002

America will implement its strategies by organizing coalitions—as broad as practicable—of states able and willing to promote a balance of power that favors freedom. Effective coalition leadership requires clear priorities, an appreciation of others’ interests, and consistent consultations among partners with a spirit of humility.

There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe. Europe is also the seat of two of the strongest and most able international institutions in the world: the North Atlantic Treaty Organization (NATO), which has, since its inception, been the fulcrum of transatlantic and inter-European security, and the European Union (EU), our partner in opening world trade.

The attacks of September 11 were also an attack on NATO, as NATO itself recognized when it invoked its Article V self-defense clause for the first time. NATO’s core mission—collective defense of the transatlantic alliance of democracies—remains, but NATO must develop new structures and capabilities to carry out that mission under new circumstances. NATO must

build a capability to field, at short notice, highly mobile, specially trained forces whenever they are needed to respond to a threat against any member of the alliance.

The alliance must be able to act wherever our interests are threatened, creating coalitions under NATO’s own mandate, as well as contributing to mission-based coalitions. To achieve this, we must:

- expand NATO’s membership to those democratic nations willing and able to share the burden of defending and advancing our common interests;
- ensure that the military forces of NATO nations have appropriate combat contributions to make in coalition warfare;
- develop planning processes to enable those contributions to become effective multinational fighting forces;
- take advantage of the technological opportunities and economies of scale in our defense spending to transform NATO military forces so that they dominate potential aggressors and diminish our vulnerabilities;

- streamline and increase the flexibility of command structures to meet new operational demands and the associated requirements of training, integrating, and experimenting with new force configurations; and
- maintain the ability to work and fight together as allies even as we take the necessary steps to transform and modernize our forces.

If NATO succeeds in enacting these changes, the rewards will be a partnership as central to the security and interests of its member states as was the case during the Cold War. We will sustain a common perspective on the threats to our societies and improve our ability to take common action in defense of our nations and their interests. At the same time, we welcome our European allies' efforts to forge a greater foreign policy and defense identity with the EU, and commit ourselves to close consultations to ensure that these developments work with NATO. We cannot afford to lose this opportunity to better prepare the family of transatlantic democracies for the challenges to come.

The attacks of September 11 energized America's Asian alliances. Australia invoked the ANZUS Treaty to declare the September 11 was an attack on Australia itself, following that historic decision with the dispatch of some of the world's finest combat forces for Operation Enduring Freedom. Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack. We have deepened cooperation on counterterrorism with our alliance partners in Thailand and the Philippines and received invaluable assistance from close friends like Singapore and New Zealand.

The war against terrorism has proven that America's alliances in Asia not only underpin regional peace and stability, but are flexible and ready to deal with new challenges. To enhance our Asian alliances and friendships, we will:

- look to Japan to continue forging a leading role in regional and global affairs based on our common interests, our common values, and our close defense and diplomatic cooperation;
- work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term;
- build on 50 years of U.S.-Australian alliance cooperation as we continue working together to resolve regional and global problems—as we have so many times from the Battle of the Coral Sea to Tora Bora;
- maintain forces in the region that reflect our commitments to our allies, our requirements, our technological advances, and the strategic environment; and
- build on stability provided by these alliances, as well as with institutions such as ASEAN and the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, to develop a mix of regional and bilateral strategies to manage change in this dynamic region.

We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition—most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape.

With Russia, we are already building a new strategic relationship based on a central reality of the twenty-first century: the United States and Russia are no longer strategic adversaries. The Moscow Treaty on Strategic Reductions is emblematic of this new reality and reflects a critical change in Russian thinking that promises to lead to productive, long-term relations with the Euro-Atlantic community and the United States. Russia's top leaders have a realistic assessment of

their country's current weakness and the policies—internal and external—needed to reverse those weaknesses. They understand, increasingly, that Cold War approaches do not serve their national interests and that Russian and American strategic interests overlap in many areas.

United States policy seeks to use this turn in Russian thinking to refocus our relationship on emerging and potential common interests and challenges. We are broadening our already extensive cooperation in the global war on terrorism. We are facilitating Russia's entry into the World Trade Organization, without lowering standards for accession, to promote beneficial bilateral trade and investment relations. We have created the NATO-Russia Council with the goal of deepening security cooperation among Russia, our European allies, and ourselves. We will continue to bolster the independence and stability of the states of the former Soviet Union in the belief that a prosperous and stable neighborhood will reinforce Russia's growing commitment to integration into the Euro-Atlantic community.

At the same time, we are realistic about the differences that still divide us from Russia and about the time and effort it will take to build an enduring strategic partnership. Lingering distrust of our motives and policies by key Russian elites slows improvement in our relations. Russia's uneven commitment to the basic values of free-market democracy and dubious record in combating the proliferation of weapons of mass destruction remain matters of great concern. Russia's very weakness limits the opportunities for cooperation. Nevertheless, those opportunities are vastly greater now than in recent years—or even decades.

The United States has undertaken a transformation in its bilateral relationship with India based on a conviction that U.S. interests require a strong relationship with India. We are the two largest democracies, committed to political freedom protected by representative government. India is moving toward greater economic freedom

as well. We have a common interest in the free flow of commerce, including through the vital sea lanes of the Indian Ocean. Finally, we share an interest in fighting terrorism and in creating a strategically stable Asia.

Differences remain, including over the development of India's nuclear and missile programs, and the pace of India's economic reforms. But while in the past these concerns may have dominated our thinking about India, today we start with a view of India as a growing world power with which we have common strategic interests. Through a strong partnership with India, we can best address any differences and shape a dynamic future.

The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future. Yet, a quarter century after beginning the process of shedding the worst features of the Communist legacy, China's leaders have not yet made the next series of fundamental choices about the character of their state. In pursuing advanced military capabilities that can threaten its neighbors in the Asia-Pacific region, China is following an outdated path that, in the end, will hamper its own pursuit of national greatness. In time, China will find that social and political freedom is the only source of that greatness.

The United States seeks a constructive relationship with a changing China. We already cooperate well where our interests overlap, including the current war on terrorism and in promoting stability on the Korean peninsula. Likewise, we have coordinated on the future of Afghanistan and have initiated a comprehensive dialogue on counterterrorism and similar transitional concerns. Shared health and environmental threats, such as the spread of HIV/AIDS, challenge us to promote jointly the welfare of our citizens.

Addressing these transnational threats will challenge China to become more open with

information, promote the development of civil society, and enhance individual human rights. China has begun to take the road to political openness, permitting many personal freedoms and conducting village-level elections, yet remains strongly committed to national one-party rule by the Communist Party. To make that nation truly accountable to its citizen's needs and aspirations, however, much work remains to be done. Only by allowing the Chinese people to think, assemble, and worship freely can China reach its full potential.

Our important trade relationship will benefit from China's entry into the World Trade Organization, which will create more export opportunities and ultimately more jobs for American farmers, workers, and companies. China is our fourth largest trading partner, with over \$100 billion in annual two-way trade. The power of market principles and the WTO's requirements for transparency and accountability will advance openness and the rule of law in China to help establish basic protections for commerce and for citizens. There are, however, other areas in which

we have profound disagreements. Our commitment to the self-defense of Taiwan under the Taiwan Relations Act is one. Human rights is another. We expect China to adhere to its nonproliferation commitments. We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree.

The events of September 11, 2001, fundamentally changed the context for relations between the United States and other main centers of global power, and opened vast, new opportunities. With our long-standing allies in Europe and Asia, and with leaders in Russia, India, and China, we must develop active agendas of cooperation lest these relationships become routine and unproductive.

Every agency of the United States Government shares the challenge. We can build fruitful habits of consultation, quiet argument, sober analysis, and common action. In the long-term, these are the practices that will sustain the supremacy of our common principles and keep open the path of progress.

IX. TRANSFORM AMERICA'S NATIONAL SECURITY INSTITUTIONS TO MEET THE CHALLENGES AND OPPORTUNITIES OF THE TWENTY-FIRST CENTURY

"Terrorists attacked a symbol of American prosperity. They did not touch its source. America is successful because of the hard work, creativity, and enterprise of our people."

PRESIDENT BUSH
WASHINGTON, D.C. (JOINT SESSION OF CONGRESS)
SEPTEMBER 20, 2001

The major institutions of American national security were designed in a different era to meet different requirements. All of them must be transformed.

It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States. To do so effectively, our military must:

- assure our allies and friends;
- dissuade future military competition;
- deter threats against U.S. interests, allies, and friends; and
- decisively defeat any adversary if deterrence fails.

The unparalleled strength of the United States armed forces, and their forward presence, have maintained the peace in some of the world's most strategically vital regions. However, the threats and enemies we must confront have changed, and so must our forces. A military structured to deter massive Cold War-era armies must be transformed

to focus more on how an adversary might fight rather than where and when a war might occur. We will channel our energies to overcome a host of operational challenges.

The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces.

Before the war in Afghanistan, that area was low on the list of major planning contingencies. Yet, in a very short time, we had to operate across the length and breadth of that remote nation, using every branch of the armed forces. We must prepare for more such deployments by developing assets such as advanced remote sensing, long-range precision strike capabilities, and

transformed maneuver and expeditionary forces. This broad portfolio of military capabilities must also include the ability to defend the homeland, conduct information operations, ensure U.S. access to distant theaters, and protect critical U.S. infrastructure and assets in outer space.

Innovation within the armed forces will rest on experimentation with new approaches to warfare, strengthening joint operations, exploiting U.S. intelligence advantages, and taking full advantage of science and technology. We must also transform the way the Department of Defense is run, especially in financial management and recruitment and retention. Finally, while maintaining near-term readiness and the ability to fight the war on terrorism, the goal must be to provide the President with a wider range of military options to discourage aggression or any form of coercion against the United States, our allies, and our friends.

We know from history that deterrence can fail; and we know from experience that some enemies cannot be deterred. The United States must and will maintain the capability to defeat any attempt by an enemy—whether a state or non-state actor—to impose its will on the United States, our allies, or our friends. We will maintain the forces sufficient to support our obligations, and to defend freedom. Our forces will be strong enough to dissuade potential adversaries from pursuing a military build-up in hopes of surpassing, or equaling, the power of the United States.

Intelligence—and how we use it—is our first line of defense against terrorists and the threat posed by hostile states. Designed around the priority of gathering enormous information about a massive, fixed object—the Soviet bloc—the intelligence community is coping with the challenge of following a far more complex and elusive set of targets.

We must transform our intelligence capabilities and build new ones to keep pace with the nature of these threats. Intelligence must be appropriately integrated with our defense and law enforcement

systems and coordinated with our allies and friends. We need to protect the capabilities we have so that we do not arm our enemies with the knowledge of how best to surprise us. Those who would harm us also seek the benefit of surprise to limit our prevention and response options and to maximize injury.

We must strengthen intelligence warning and analysis to provide integrated threat assessments for national and homeland security. Since the threats inspired by foreign governments and groups may be conducted inside the United States, we must also ensure the proper fusion of information between intelligence and law enforcement.

Initiatives in this area will include:

- strengthening the authority of the Director of Central Intelligence to lead the development and actions of the Nation's foreign intelligence capabilities;
- establishing a new framework for intelligence warning that provides seamless and integrated warning across the spectrum of threats facing the nation and our allies;
- continuing to develop new methods of collecting information to sustain our intelligence advantage;
- investing in future capabilities while working to protect them through a more vigorous effort to prevent the compromise of intelligence capabilities; and
- collecting intelligence against the terrorist danger across the government with all-source analysis.

As the United States Government relies on the armed forces to defend America's interests, it must rely on diplomacy to interact with other nations. We will ensure that the Department of State receives funding sufficient to ensure the success of American diplomacy. The State Department takes the lead in managing our bilateral relationships with other governments. And in this new era, its

people and institutions must be able to interact equally adroitly with non-governmental organizations and international institutions. Officials trained mainly in international politics must also extend their reach to understand complex issues of domestic governance around the world, including public health, education, law enforcement, the judiciary, and public diplomacy.

Our diplomats serve at the front line of complex negotiations, civil wars, and other humanitarian catastrophes. As humanitarian relief requirements are better understood, we must also be able to help build police forces, court systems, and legal codes, local and provincial government institutions, and electoral systems. Effective international cooperation is needed to accomplish these goals, backed by American readiness to play our part.

Just as our diplomatic institutions must adapt so that we can reach out to others, we also need a different and more comprehensive approach to public information efforts that can help people around the world learn about and understand America. The war on terrorism is not a clash of civilizations. It does, however, reveal the clash inside a civilization, a battle for the future of the Muslim world. This is a struggle of ideas and this is an area where America must excel.

We will take the actions necessary to ensure that our efforts to meet our global security commitments and protect Americans are not impaired by the potential for investigations, inquiry, or prosecution by the International Criminal Court (ICC), whose jurisdiction does not extend to Americans and which we do not accept. We will work together with other nations to avoid complications in our military operations and cooperation, through such mechanisms as multilateral and bilateral agreements that will protect U.S. nationals from the ICC. We will implement fully the American Servicemembers Protection Act, whose provisions are intended to ensure and enhance the protection of U.S. personnel and officials.

We will make hard choices in the coming year and beyond to ensure the right level and allocation of government spending on national security. The United States Government must strengthen its defenses to win this war. At home, our most important priority is to protect the homeland for the American people.

Today, the distinction between domestic and foreign affairs is diminishing. In a globalized world, events beyond America's borders have a greater impact inside them. Our society must be open to people, ideas, and goods from across the globe. The characteristics we most cherish—our freedom, our cities, our systems of movement, and modern life—are vulnerable to terrorism. This vulnerability will persist long after we bring to justice those responsible for the September 11 attacks. As time passes, individuals may gain access to means of destruction that until now could be wielded only by armies, fleets, and squadrons. This is a new condition of life. We will adjust to it and thrive—in spite of it.

In exercising our leadership, we will respect the values, judgment, and interests of our friends and partners. Still, we will be prepared to act apart when our interests and unique responsibilities require. When we disagree on particulars, we will explain forthrightly the grounds for our concerns and strive to forge viable alternatives. We will not allow such disagreements to obscure our determination to secure together, with our allies and our friends, our shared fundamental interests and values.

Ultimately, the foundation of American strength is at home. It is in the skills of our people, the dynamism of our economy, and the resilience of our institutions. A diverse, modern society has inherent, ambitious, entrepreneurial energy. Our strength comes from what we do with that energy. That is where our national security begins.



THE NATIONAL SECURITY STRATEGY
OF THE UNITED STATES OF AMERICA

SEPTEMBER 2002

Anexo 3

Estrategia Europea de Seguridad (Diciembre 2003)



UNA EUROPA SEGURA EN UN MUNDO MEJOR

ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD

Bruselas, 12 de diciembre de 2003

Introducción

Europa no ha sido nunca tan próspera, tan segura ni tan libre. La violencia de la primera mitad del siglo XX ha dado paso a un periodo de paz y estabilidad sin precedentes en la historia europea.

La creación de la Unión Europea ha sido un factor esencial de esta evolución. Ha transformado las relaciones entre nuestros países y las vidas de nuestros ciudadanos. Los países europeos se han comprometido a resolver pacíficamente sus conflictos y a cooperar por medio de instituciones comunes. A lo largo de este periodo, con la extensión progresiva del Estado de derecho y de la democracia, los regímenes autoritarios han ido dando paso a democracias seguras, estables y dinámicas. Las sucesivas ampliaciones de la Unión están convirtiendo en realidad el sueño de un continente unido y pacífico.

Ningún país puede hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy.

Los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial en la integración y la seguridad europeas, en particular por medio de la OTAN. El fin de la guerra fría ha colocado a Estados Unidos en una posición dominante como potencia militar. Sin embargo, no hay país que pueda hacer frente en solitario a los complejos problemas del mundo de hoy.

Europa sigue encarando amenazas y desafíos en materia de seguridad. El estallido del conflicto de los Balcanes fue un recordatorio de que la guerra no ha desaparecido de nuestro continente. A lo largo del último decenio, ninguna región del mundo se ha librado de los conflictos armados. La mayor parte de ellos no han enfrentado a países diferentes, sino que han sido civiles, al igual que la mayor parte de las víctimas que han causado.

La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, dispone de una amplia gama de instrumentos y es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial. En la última década, se han desplegado fuerzas europeas en el exterior, en lugares tan distantes como Afganistán, Timor Oriental y la República Democrática del Congo. La creciente convergencia de los intereses europeos y el fortalecimiento de la solidaridad dentro de la UE convierten a la Unión Europea en un actor más creíble y eficaz. Europa tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

La Unión Europea, como unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial... tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor.

I. EL CONTEXTO DE SEGURIDAD: DESAFÍOS MUNDIALES Y PRINCIPALES AMENAZAS

Desafíos mundiales

El contexto de seguridad a que ha dado lugar el fin de la guerra fría se caracteriza por una apertura cada vez mayor de las fronteras que vincula indisolublemente los aspectos internos y externos de la seguridad. Las corrientes comerciales y de inversión, el desarrollo tecnológico y la expansión de la democracia han supuesto una libertad y una prosperidad crecientes para muchas personas. Otras, en cambio, perciben la mundialización como fuente de frustración y de injusticia. Esta evolución ha aumentado asimismo las posibilidades de intervención de los grupos no estatales en los asuntos internacionales. Pero también ha incrementado el grado de dependencia de Europa respecto de una infraestructura interconectada en ámbitos como el transporte, la energía o la información, aumentando por ende su vulnerabilidad.

Desde 1990 han muerto en guerras casi cuatro millones de personas, el 90% de ellas civiles. Más de dieciocho millones de personas en todo el mundo han tenido que abandonar sus hogares como consecuencia de conflictos.

Cada año mueren de hambre y malnutrición 45 millones de personas... El sida constituye un factor de fractura social... La seguridad es una condición necesaria para el desarrollo.

En gran parte del mundo en desarrollo, la pobreza y la enfermedad causan indecibles sufrimientos y provocan una apremiante sensación de inseguridad. Casi tres mil millones de personas, la mitad de la población mundial, viven con menos de dos euros diarios. Cuarenta y cinco millones mueren cada año

de hambre y malnutrición. El sida es hoy una de las pandemias más devastadoras de la historia de la humanidad y un factor de fractura social. Las nuevas enfermedades pueden propagarse con rapidez y convertirse en amenazas de ámbito mundial. El África subsahariana es hoy más pobre que hace diez años. En muchos casos, el fracaso económico está ligado a problemas políticos y a conflictos violentos.

La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.

La competencia por los recursos naturales –el agua, en particular, competencia que en las próximas décadas se verá agravada por el calentamiento del planeta– creará, con toda probabilidad, aún más disturbios y movimientos migratorios en diversas regiones.

La dependencia energética es motivo de especial inquietud en Europa, que es el mayor importador de petróleo y de gas del mundo. Las importaciones suministran cerca del 50% de la energía consumida actualmente. En 2030 ascenderán al 70%. La mayor parte de las importaciones de energía proceden del golfo Pérsico, de Rusia y del norte de África.

Principales amenazas

Agresiones de gran escala contra un Estado miembro resultan hoy improbables. En cambio, Europa tiene que afrontar nuevas amenazas más diversas, menos visibles y menos previsibles.

Terrorismo: El terrorismo pone en riesgo vidas humanas, supone grandes gastos, pretende socavar la apertura y la tolerancia de nuestras sociedades y representa una creciente amenaza estratégica para toda Europa. Los movimientos terroristas cuentan cada vez más con abundantes recursos, están interconectados por redes electrónicas y están dispuestos a recurrir a la violencia sin límite y a causar incontables víctimas.

La más reciente oleada de terrorismo tiene un alcance mundial y está relacionada con el extremismo religioso violento. Surge de complejas causas, entre las que se encuentran la presión de la modernización, las crisis culturales, sociales y políticas y la alienación de los jóvenes que viven en sociedades extranjeras. Este fenómeno forma también parte de nuestra propia sociedad.

Europa es al mismo tiempo objetivo y base de este terrorismo: los países europeos son objetivos y han sufrido atentados. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. Es indispensable una acción europea concertada.

La proliferación de armas de destrucción masiva es, en potencia, la amenaza más grave para nuestra seguridad. Los regímenes establecidos por los tratados internacionales y las disposiciones sobre control de las exportaciones han frenado la extensión de estas armas y de sus sistemas

de lanzamiento. Sin embargo, estamos entrando actualmente en un nuevo y peligroso periodo en que surge la posibilidad de una carrera armamentística centrada en las armas de destrucción masiva,

El último atentado con armas de destrucción masiva lo llevó a cabo en 1995 la secta terrorista Aum, en el metro de Tokio, utilizando gas sarín. Hubo doce muertos y varios miles de heridos. Dos años antes, la misma secta había rociado con esporas de carbunco una calle de Tokio.

sobre todo en Oriente Próximo. Los progresos de las ciencias biológicas pueden aumentar la potencia de las armas biológicas en los próximos años; los atentados con sustancias químicas y radiológicas también son una posibilidad verosímil. La expansión de la tecnología de los misiles añade un nuevo elemento de inestabilidad y podría poner a Europa en una situación de creciente riesgo.

La adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible. Si se produjera, un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos.

Conflictos regionales: Problemas como los de Cachemira, la región de los Grandes Lagos y la península de Corea tienen repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos, al igual que los conflictos geográficamente más cercanos, sobre todo en Oriente Próximo. Los conflictos violentos o enquistados que persisten también en nuestras fronteras amenazan la estabilidad regional. Destruyen vidas e infraestructuras sociales y materiales; constituyen una amenaza para las minorías, las libertades fundamentales y los derechos humanos. El conflicto puede degenerar en extremismo, terrorismo y descomposición del Estado, y ofrece oportunidades a la delincuencia organizada. La inseguridad regional puede alimentar la demanda de armas de destrucción masiva. La forma más práctica de encarar las nuevas amenazas, a menudo esquivas, consistirá a veces en hacer frente a los antiguos problemas de los conflictos regionales.

Descomposición del Estado: El mal gobierno –abuso de poder, debilidad de las instituciones, falta de responsabilidad– y el conflicto civil corroen a los Estados desde dentro. En algunos casos han dado lugar al colapso de las instituciones del Estado. Somalia, Liberia y Afganistán bajo los talibanes son los ejemplos recientes más conocidos. El colapso del Estado puede asociarse a amenazas evidentes como la delincuencia organizada o el terrorismo. Su descomposición es un fenómeno alarmante que debilita la gobernanza mundial y aumenta la inestabilidad regional.

Delincuencia organizada: Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante: el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representa una parte importante de las actividades de las bandas de delincuentes. Puede tener vinculaciones con el terrorismo.

Estas actividades delictivas están asociadas a menudo a Estados frágiles o en proceso de descomposición. Los ingresos procedentes de la droga han exacerbado el debilitamiento de las estructuras del Estado en varios países productores de drogas. Los ingresos procedentes del

comercio de diamantes, madera y armas ligeras alimentan los conflictos en otras partes del mundo. Todas estas actividades fragilizan el imperio de la ley y el propio orden social. En casos extremos, la delincuencia organizada puede llegar a dominar al Estado. El noventa por cien de la heroína europea procede de adormideras cultivadas en Afganistán, donde el tráfico de droga sirve para pagar ejércitos privados. La mayor parte de esa heroína se distribuye a través de las redes de delincuentes de los Balcanes, que son responsables también de cerca de 200.000 de las 700.000 mujeres víctimas del comercio sexual en todo el mundo. El aumento de la piratería marítima es un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que habrá que prestar más atención.

La unión de estos diferentes elementos –el terrorismo empeñado en ejercer la máxima violencia, la disponibilidad de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada, el debilitamiento del sistema estatal y la privatización de la fuerza– nos colocaría, sin duda, frente a una amenaza muy radical.

II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Vivimos en un mundo cuyas perspectivas de futuro son más halagüeñas que nunca, pero que presenta también mayores amenazas que en el pasado. El futuro dependerá en parte de nuestros actos. Tenemos que pensar a escala mundial y actuar a escala local. Para defender su seguridad y promover sus valores, la UE tiene tres objetivos estratégicos:

Hacer frente a las amenazas

La Unión Europea se ha enfrentado activamente a las principales amenazas:

- Ha respondido a los atentados del 11 de septiembre con medidas como la adopción de la orden de detención europea, medidas para atacar la financiación del terrorismo y un acuerdo sobre asistencia judicial con Estados Unidos. La UE sigue ampliando la cooperación en este ámbito y mejorando sus defensas.
- Desde hace muchos años, la Unión viene impulsando una política de lucha contra la proliferación. Acaba de aprobar otro programa de acción que establece medidas para fortalecer el Organismo Internacional de la Energía Atómica, imponer controles más estrictos a las exportaciones y hacer frente a los envíos ilegales y a las adquisiciones ilícitas. La UE está decidida a lograr la adhesión universal a regímenes basados en tratados multilaterales y a fortalecer los tratados y sus disposiciones sobre verificación.
- La Unión Europea y los Estados miembros han intervenido para ayudar a resolver conflictos regionales y para contribuir a la rehabilitación de Estados en descomposición, por ejemplo en la zona de los Balcanes, Afganistán y la República Democrática del Congo. Restablecer el buen gobierno en los Balcanes, promover la democracia y dotar a las autoridades locales de medios para hacer frente a la delincuencia organizada es una de las formas más eficaces de hacer frente a ese fenómeno dentro de la UE.

En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas. Tanto las actividades nucleares de Corea del Norte como los riesgos nucleares del sur de Asia y la proliferación de armamento en Oriente Próximo son motivos de preocupación para Europa.

En esta época de globalización, las amenazas lejanas pueden ser tan inquietantes como las cercanas. ... La primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas...

Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.

Terroristas y delincuentes pueden operar ahora en todo el mundo: sus actividades en el sudeste asiático o en Asia central pueden representar una amenaza para los países europeos y sus ciudadanos. Entretanto, la comunicación global hace más conscientes a los ciudadanos europeos de los conflictos regionales y las tragedias humanas en cualquier parte del mundo.

Nuestro concepto tradicional de autodefensa, hasta el final de la guerra fría, se basaba en el peligro de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas. El riesgo de proliferación crece constantemente; si no se desmantelan las redes terroristas, aumentará su peligrosidad. Si se los descuida, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada se extienden, como hemos podido ver en África occidental. Esto implica que debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis. Nunca es demasiado pronto para empezar a prevenir los conflictos y las amenazas.

Contrariamente a la situación de amenaza abrumadora y evidente de la época de la guerra fría, ninguna de las nuevas amenazas es meramente militar, ni puede atajarse únicamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos. La proliferación de armamento puede contenerse con el control de exportaciones y combatirse con presiones políticas, económicas y de otro tipo, haciendo frente, al mismo tiempo, a las causas políticas subyacentes. La lucha contra el terrorismo puede requerir una combinación de los medios de los servicios de información, policiales, judiciales, militares y otros. En los Estados en descomposición pueden ser necesarios instrumentos militares para restaurar el orden y medios humanitarios para hacer frente a crisis inmediatas. Los conflictos regionales requieren soluciones políticas, pero pueden ser necesarios medios militares e intervenciones policiales eficaces en la fase posterior al conflicto. La reconstrucción requiere instrumentos económicos y la gestión civil de las crisis contribuye a restablecer el gobierno civil. La Unión Europea está especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.

Crear seguridad en los países vecinos

La ampliación no debería crear nuevas líneas divisorias en Europa. La solución del conflicto entre árabes e israelíes constituye una prioridad estratégica para Europa.

Incluso en una era de globalización, la geografía sigue siendo importante. A Europa le conviene que los países limítrofes estén bien gobernados. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas en nuestras fronteras plantean problemas a Europa.

La integración de los Estados adherentes aumentará nuestra seguridad, pero también acercará Europa a zonas conflictivas. Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación.

Los Balcanes constituyen la región que mejor ilustra la importancia de este objetivo. Gracias a nuestros esfuerzos concertados con Estados Unidos, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales, la estabilidad de la región ya no está amenazada por el estallido de un conflicto grave. La credibilidad de nuestra política exterior depende de la consolidación de nuestros logros en esa región. La perspectiva europea ofrece a la vez un objetivo estratégico y un incentivo para la reforma.

No nos interesa que la ampliación cree nuevas líneas divisorias en Europa. Tenemos que extender los beneficios de la cooperación económica y política a nuestros vecinos del este y al mismo tiempo contribuir a la solución de sus problemas políticos. Debemos tomarnos desde ahora un interés mayor y más activo en los problemas del sur del Cáucaso, que en su momento será también una región limítrofe.

La resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa, porque sin ella hay pocas probabilidades de resolver otros problemas de Oriente Próximo. La Unión Europea debe seguir interviniendo y estar dispuesta a comprometer recursos hasta que se resuelva el conflicto. La solución basada en la coexistencia de dos Estados, que Europa respalda desde hace tiempo, goza hoy de aceptación general. Llevarla a cabo requerirá el esfuerzo conjunto y concertado de la Unión Europea, los Estados Unidos, las Naciones Unidas y Rusia así como de los países de la región, pero sobre todo de los propios israelíes y palestinos.

La zona mediterránea sigue experimentando problemas graves de estancamiento económico, descontento social y conflictos no resueltos. Los intereses de la Unión Europea exigen un compromiso continuo con los socios mediterráneos, a través de una cooperación más eficaz en los terrenos de la economía, la seguridad y la cultura, en el marco del proceso de Barcelona. Habría que considerar también la posibilidad de trabar una asociación más amplia con el mundo árabe.

Un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho.

Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental de mantener la paz y la seguridad internacionales. El fortalecimiento de las Naciones Unidas, dotando a esta organización de los medios necesarios para que pueda cumplir su cometido y actuar con eficacia, es una prioridad europea.

Nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Hemos asumido el compromiso de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional. El marco fundamental para las relaciones internacionales es la Carta de las Naciones Unidas.

Queremos contar con organizaciones, regímenes y tratados internacionales eficaces para hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, y debemos, por tanto, estar dispuestos a actuar cuando se vulneren sus normas.

Las principales instituciones del sistema internacional, como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las instituciones financieras internacionales, han incorporado nuevos miembros. China ha pasado a formar parte de la OMC y Rusia está negociando su ingreso. Nuestro objetivo debe ser ampliar el número de miembros de estos organismos manteniendo, al mismo tiempo, el alto nivel de sus normas.

Uno de los elementos centrales del sistema internacional son las relaciones transatlánticas, que no revierten únicamente en nuestro interés bilateral, sino que refuerzan el conjunto de la comunidad internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.

Las organizaciones regionales refuerzan también la gobernanza mundial. Para la Unión Europea, la consolidación y la eficacia de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y del Consejo de Europa revisten especial importancia. Otras organizaciones regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), MERCOSUR y la Unión Africana, contribuyen de manera importante a la mayor estabilidad del mundo.

La condición fundamental de un orden internacional basado en el Derecho es que las normas evolucionen en consonancia con acontecimientos como la proliferación de armamento, el terrorismo o el calentamiento del planeta. Nos interesa seguir desarrollando las instituciones existentes, como la Organización Mundial del Comercio, y apoyar otras nuevas, como la Corte Penal Internacional. La experiencia propia de Europa nos demuestra que la seguridad puede afianzarse creando un entorno de confianza y estableciendo sistemas de control de armamento. Estos instrumentos pueden aportar también una importante contribución a la seguridad y la estabilidad en nuestro entorno inmediato y en el resto del mundo.

La calidad de la sociedad internacional depende de la calidad de los gobiernos en los que se asienta. La mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de Estados democráticos bien gobernados. El mejor medio para consolidar el orden internacional es difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos.

Las políticas de comercio y desarrollo pueden ser un poderoso instrumento para promover la reforma. La Unión Europea y sus Estados miembros, que son el mayor donante de asistencia oficial del mundo y su mayor entidad comercial, están en una situación idónea para promover estos objetivos.

La contribución a una mejor gobernanza mediante programas de asistencia, la imposición de condiciones y unas medidas comerciales específicas sigue siendo un elemento importante de nuestra política, que debemos reforzar aún más. La sensación de vivir en un mundo que ofrece justicia y oportunidades a todos incrementará la seguridad de la Unión Europea y de sus ciudadanos.

Hay países que se han situado al margen de la sociedad internacional. Algunos han buscado el aislamiento; otros vulneran persistentemente las normas internacionales. Lo deseable es que estos países se unan de nuevo a la comunidad internacional, y la UE debería estar dispuesta a prestar ayuda para que lo hagan. Los que no estén dispuestos a hacerlo tienen que saber que han de pagar un precio por ello, incluso en sus relaciones con la Unión Europea.

III. IMPLICACIONES ESTRATÉGICAS PARA EUROPA

La Unión Europea ha avanzado hacia una política exterior coherente y una gestión eficaz de las crisis. Disponemos de instrumentos que pueden ser utilizados de forma efectiva, como hemos demostrado en los Balcanes y más allá de ellos. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades. Y debemos cooperar con otros.

Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente. **Más activos** en la prosecución de nuestros objetivos estratégicos. Ello se aplica al abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos a nuestra disposición, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo. Hacen falta políticas activas para combatir las nuevas y dinámicas amenazas. Tenemos que desarrollar una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Una Unión de 25 miembros, cuyo gasto en defensa superará los 160.000 millones de euros, debería poder realizar varias operaciones simultáneamente. Podemos aportar un valor añadido especial llevando a cabo operaciones en las que intervengan capacidades tanto militares como civiles.

La UE debe apoyar a la ONU. en su respuesta a las amenazas que hacen peligrar la paz y la seguridad internacionales. La UE se compromete a reforzar la cooperación con la ONU. en la asistencia a los países que emergen de un conflicto, y a incrementar su apoyo a la ONU en situaciones de gestión de crisis a corto plazo.

Debemos ser capaces de actuar antes de que la situación en los países a nuestro alrededor se deteriore, cuando se detecten señales de proliferación, y antes de que se produzcan emergencias de orden humanitario. La intervención preventiva puede evitar que se planteen problemas más graves en el futuro. Una Unión Europea que asuma una mayor responsabilidad y que desempeñe un papel más activo tendrá mayor peso político.

Más capaces. Tenemos a nuestro alcance una Europa más capaz, aunque llevará tiempo desarrollar todo nuestro potencial. Las medidas que están en marcha, en particular la creación de una agencia en el ámbito de la defensa, nos llevan en la buena dirección.

Para que nuestros ejércitos se conviertan en fuerzas móviles más flexibles, capaces de hacer frente a las nuevas amenazas, serán necesarios mayores recursos para la defensa y un uso más eficaz de dichos recursos.

El recurso sistemático a medios puestos en común y compartidos reduciría la duplicación, los gastos indirectos y, a medio plazo, incrementaría las capacidades.

En casi todas las intervenciones importantes, a la eficiencia militar ha seguido el caos civil. Necesitamos una mayor capacidad para aportar todos los recursos civiles necesarios en las situaciones de crisis y posteriores a las crisis.

Refuerzo de la capacidad diplomática. Necesitamos un sistema que combine los recursos de los Estados miembros con los recursos de las Instituciones de la Unión. Para hacer frente a problemas que están más alejados y nos son más ajenos hace falta una mayor comprensión y comunicación.

Las evaluaciones conjuntas de las amenazas constituyen la mejor base para la actuación común. Para ello se requiere una mayor comunicación de la inteligencia entre los Estados miembros y sus socios.

Al incrementar las capacidades en los diversos ámbitos, deberíamos pensar en ampliar la gama de las misiones. Entre éstas podrían figurar las operaciones conjuntas de desarme, el apoyo a los terceros países en la lucha contra el terrorismo y la reforma del sector de la seguridad. Esta última formaría parte del desarrollo institucional en el sentido más amplio.

Los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo.

Más coherentes. La clave de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política Europea de Seguridad y Defensa consiste en que juntos somos más fuertes. A lo largo de los últimos años hemos ido creando una serie de instrumentos, cada uno con su propia estructura y su propio fundamento.

El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades: los programas de asistencia europeos y el Fondo Europeo de Desarrollo, las capacidades militares y civiles de los Estados miembros y otros instrumentos. Todos ellos pueden influir en nuestra seguridad y en la de terceros países. La seguridad es la primera condición del desarrollo.

La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis la unidad de mando es insustituible.

Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.

Hace falta mayor coherencia no sólo entre los instrumentos de la Unión sino también en las actuaciones exteriores de cada uno los Estados miembros.

También hacen falta políticas coherentes a escala regional, concretamente a la hora de encarar conflictos. Los problemas rara vez se resuelven tratando a cada país por separado o sin el apoyo de la región, como se ha demostrado, aunque de maneras distintas, en los Balcanes y en África occidental.

Colaborar con nuestros socios. Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario. Las amenazas a las que hemos aludido son amenazas comunes, que compartimos con nuestros socios más cercanos. La cooperación internacional es un imperativo. Es preciso que persigamos nuestros objetivos por medio de la cooperación multilateral en las organizaciones internacionales y de asociaciones con agentes clave.

Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo.

La relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien en el mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EE.UU. Ello constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia.

Debemos seguir empeñándonos en el estrechamiento de nuestras relaciones con Rusia, un factor de consideración para nuestra seguridad y prosperidad. El respeto de nuestros valores comunes nos hará avanzar de forma más resuelta hacia una asociación estratégica.

Nos unen con todos los lugares del mundo lazos históricos, geográficos y culturales: nuestros vecinos en Oriente Próximo y nuestros socios en África, en Latinoamérica y en Asia. Estas relaciones constituyen un activo importante a partir del cual tenemos que continuar avanzando. En particular, deberíamos empeñarnos en desarrollar asociaciones estratégicas con Japón, China, Canadá y la India, así como con todos los países que comparten nuestros objetivos y nuestros valores y estén dispuestos a apoyarlos.

Conclusión

Vivimos en un mundo con nuevos peligros pero también con nuevas oportunidades. Dado su potencial, la Unión Europea puede contribuir de forma decisiva a afrontar las amenazas y a materializar las oportunidades. Una Unión Europea activa y capaz tendría la influencia que le corresponde en la escena internacional y contribuiría así a un sistema multilateral efectivo que condujera a un mundo más justo, más seguro y más unido.

Anexo 4

Report on the Implementation of the European Security Strategy: Providing Security in a Changing World



Brussels, 11 December 2008
S407/08

Report on the Implementation of the European Security Strategy

- Providing Security in a Changing World -

Executive Summary

Five years on from adoption of the European Security Strategy, the European Union carries greater responsibilities than at any time in its history.

The EU remains an anchor of stability. Enlargement has spread democracy and prosperity across our continent. The Balkans are changing for the better. Our neighbourhood policy has created a strong framework for relations with partners to the south and east, now with a new dimension in the Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership. Since 2003, the EU has increasingly made a difference in addressing crisis and conflict, in places such as Afghanistan or Georgia.

Yet, twenty years after the Cold War, Europe faces increasingly complex threats and challenges.

Conflicts in the Middle East and elsewhere in the world remain unsolved, others have flared up even in our neighbourhood. State failure affects our security through crime, illegal immigration and, most recently, piracy. Terrorism and organised crime have evolved with new menace, including within our own societies. The Iranian nuclear programme has significantly advanced, representing a danger for stability in the region and for the whole non-proliferation system.

Globalisation has brought new opportunities. High growth in the developing world, led by China, has lifted millions out of poverty. But globalisation has also made threats more complex and interconnected. The arteries of our society - such as information systems and energy supplies - are more vulnerable. Global warming and environmental degradation is altering the face of our planet. Moreover, globalisation is accelerating shifts in power and is exposing differences in values. Recent financial turmoil has shaken developed and developing economies alike.

Europe will rise to these new challenges, as we have done in the past.

Drawing on a unique range of instruments, the EU already contributes to a more secure world. We have worked to build human security, by reducing poverty and inequality, promoting good governance and human rights, assisting development, and addressing the root causes of conflict and insecurity. The EU remains the biggest donor to countries in need. Long-term engagement is required for lasting stabilisation.

Over the last decade, the European Security and Defence Policy, as an integral part of our Common Foreign and Security Policy, has grown in experience and capability, with over 20 missions deployed in response to crises, ranging from post-tsunami peace building in Aceh to protecting refugees in Chad.

These achievements are the results of a distinctive European approach to foreign and security policy. But there is no room for complacency. To ensure our security and meet the expectations of our citizens, we must be ready to shape events. That means becoming more strategic in our thinking, and more effective and visible around the world. We are most successful when we operate in a timely and coherent manner, backed by the right capabilities and sustained public support.

Lasting solutions to conflict must bind together all regional players with a common stake in peace. Sovereign governments must take responsibility for the consequences of their actions and hold a shared responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

It is important that countries abide by the fundamental principles of the UN Charter and OSCE principles and commitments. We must be clear that respect for the sovereignty, independence and territorial integrity of states and the peaceful settlement of disputes are not negotiable. Threat or use of military force cannot be allowed to solve territorial issues - anywhere.

At a global level, Europe must lead a renewal of the multilateral order. The UN stands at the apex of the international system. Everything the EU has done in the field of security has been linked to UN objectives. We have a unique moment to renew multilateralism, working with the United States and with our partners around the world. For Europe, the transatlantic partnership remains an irreplaceable foundation, based on shared history and responsibilities. The EU and NATO must deepen their strategic partnership for better co-operation in crisis management.

The EU has made substantial progress over the last five years. We are recognised as an important contributor to a better world. But, despite all that has been achieved, implementation of the ESS remains work in progress. For our full potential to be realised we need to be still *more capable, more coherent and more active*.

Introduction

The European Council adopted the European Security Strategy (ESS) in December 2003. For the first time, it established principles and set clear objectives for advancing the EU's security interests based on our core values. It is comprehensive in its approach and remains fully relevant.

This report does not replace the ESS, but reinforces it. It gives an opportunity to examine how we have fared in practice, and what can be done to improve implementation.

I. GLOBAL CHALLENGES AND KEY THREATS

The ESS identified a range of threats and challenges to our security interests. Five years on, these have not gone away: some have become more significant, and all more complex.

Proliferation of Weapons of Mass Destruction

Proliferation by both states and terrorists was identified in the ESS as 'potentially the greatest threat to EU security'. That risk has increased in the last five years, bringing the multilateral framework under pressure. While Libya has dismantled its WMD programme, Iran, and also North Korea, have yet to gain the trust of the international community. A likely revival of civil nuclear power in coming decades also poses challenges to the non-proliferation system, if not accompanied by the right safeguards.

The EU has been very active in multilateral fora, on the basis of the WMD Strategy, adopted in 2003, and at the forefront of international efforts to address Iran's nuclear programme. The Strategy emphasises prevention, by working through the UN and multilateral agreements, by acting as a key donor and by working with third countries and regional organisations to enhance their capabilities to prevent proliferation.

We should continue this approach, with political and financial action. A successful outcome to the Non-Proliferation Treaty Review Conference in 2010, with a view in particular to strengthening the non-proliferation regime, is critical. We will endeavour to ensure that, in a balanced, effective, and concrete manner, this conference examines means to step up international efforts against proliferation, pursue disarmament and ensure the responsible development of peaceful uses of nuclear energy by countries wishing to do so.

More work is also needed on specific issues, including: EU support for a multilateral approach to the nuclear fuel cycle; countering financing of proliferation; measures on bio-safety and bio-security; containing proliferation of delivery systems, notably ballistic missiles. Negotiations should begin on a multilateral treaty banning production of fissile material for nuclear weapons.

Terrorism and Organised Crime

Terrorism, within Europe and worldwide, remains a major threat to our livelihoods. Attacks have taken place in Madrid and London, while others have been foiled, and home-grown groups play an increasing role within our own continent. Organised crime continues to menace our societies, with trafficking in drugs, human beings, and weapons, alongside international fraud and money-laundering.

Since 2003, the EU has made progress in addressing both, with additional measures inside the Union, under the 2004 Hague Programme, and a new Strategy for the External Dimension of Justice and Home Affairs, adopted in 2005. These have made it easier to pursue investigations across borders, and co-ordinate prosecution. The EU Counter-Terrorism Strategy, also from 2005, is based on respect for human rights and international law. It follows a four-pronged approach: preventing radicalisation and recruitment and the factors behind them; protecting potential targets; pursuing terrorists; and responding to the aftermath of an attack. While national action is central, appointment of a Counter-Terrorism Co-ordinator has been an important step forward at the European level.

Within the EU, we have done much to protect our societies against terrorism. We should tighten co-ordination arrangements for handling a major terrorist incident, in particular using chemical, radiological, nuclear and bioterrorism materials, on the basis of such existing provisions as the Crisis Coordination Arrangements and the Civil Protection Mechanism. Further work on terrorist financing is required, along with an effective and comprehensive EU policy on information sharing, taking due account of protection of personal data.

We must also do more to counter radicalisation and recruitment, by addressing extremist ideology and tackling discrimination. Inter-cultural dialogue, through such fora as the Alliance of Civilisations, has an important role.

On organised crime, existing partnerships within our neighbourhood and key partners, and within the UN, should be deepened, in addressing movement of people, police and judicial cooperation. Implementation of existing UN instruments on crime is essential. We should further strengthen our counter-terrorism partnership with the United States, including in the area of data sharing and protection. Also, we should strengthen the capacity of our partners in South Asia, Africa, and our southern neighbourhood. The EU should support multilateral efforts, principally in the UN.

We need to improve the way in which we bring together internal and external dimensions. Better co-ordination, transparency and flexibility are needed across different agencies, at national and European level. This was already identified in the ESS, five years ago. Progress has been slow and incomplete.

Cyber security

Modern economies are heavily reliant on critical infrastructure including transport, communication and power supplies, but also the internet. The EU Strategy for a Secure Information Society, adopted in 2006 addresses internet-based crime. However, attacks against private or government IT systems in EU Member States have given this a new dimension, as a potential new economic, political and military weapon.

More work is required in this area, to explore a comprehensive EU approach, raise awareness and enhance international co-operation.

Energy Security

Concerns about energy dependence have increased over the last five years. Declining production inside Europe means that by 2030 up to 75% of our oil and gas will have to be imported. This will come from a limited number of countries, many of which face threats to stability. We are faced therefore with an array of security challenges, which involve the responsibility and solidarity of all Member States.

Our response must be an EU energy policy which combines external and internal dimensions. The joint report from the High Representative and Commission in June 2006 set out the main elements. Inside Europe, we need a more unified energy market, with greater inter-connection, particular attention to the most isolated countries and crisis mechanisms to deal with temporary disruption to supply.

Greater diversification, of fuels, sources of supply, and transit routes, is essential, as are good governance, respect for rule of law and investment in source countries. EU policy supports these objectives through engagement with Central Asia, the Caucasus and Africa, as well as through the Eastern Partnership and the Union for the Mediterranean. Energy is a major factor in EU-Russia relations. Our policy should address transit routes, including through Turkey and Ukraine. With our partners, including China, India, Japan and the US, we should promote renewable energy, low-carbon technologies and energy efficiency, alongside transparent and well-regulated global markets.

Climate change

In 2003, the ESS already identified the security implications of climate change. Five years on, this has taken on a new urgency. In March 2008, the High Representative and Commission presented a report to the European Council which described climate change is a "threat multiplier". Natural disasters, environmental degradation and competition for resources exacerbate conflict, especially in situations of poverty and population growth, with humanitarian, health, political and security consequences, including greater migration. Climate change can also lead to disputes over trade routes, maritime zones and resources previously inaccessible.

We have enhanced our conflict prevention and crisis management, but need to improve analysis and early warning capabilities. The EU cannot do this alone. We must step up our work with countries most at risk by strengthening their capacity to cope. International co-operation, with the UN and regional organisations, will be essential.

II. BUILDING STABILITY IN EUROPE AND BEYOND

Within our continent, enlargement continues to be a powerful driver for stability, peace and reform.

With Turkey, negotiations started in 2005, and a number of chapters have been opened since. Progress in the Western Balkans has been continuous, if slow. Accession negotiations with Croatia are well advanced. The former Yugoslav Republic of Macedonia has obtained candidate status. Stabilisation and Association agreements have been signed with the other Western Balkan countries. Serbia is close to fulfilling all conditions for moving towards deeper relations with the EU. The EU continues to play a leading role in Bosnia and Herzegovina, but, despite progress, more is required from local political leaders to overcome blockage of reforms.

We are deploying EULEX, our largest civilian ESDP mission to date, in Kosovo and will continue substantial economic support. Throughout the region, co-operation and good-neighbourly relations are indispensable.

It is in our interest that the countries on our borders are well-governed. The European Neighbourhood Policy (ENP), launched in 2004, supports this process. In the east, all eligible countries participate except Belarus, with whom we are now taking steps in this direction.

With Ukraine, we have gone further, with a far-reaching association agreement which is close to being finalised. We will soon start negotiations with the Republic of Moldova on a similar agreement. The Black Sea Synergy has been launched to complement EU bilateral policies in this region of particular importance for Europe.

New concerns have arisen over the so-called "frozen conflicts" in our eastern neighbourhood. The situation in Georgia, concerning Abkhazia and South Ossetia, has escalated, leading to an armed conflict between Russia and Georgia in August 2008. The EU led the international response, through mediation between the parties, humanitarian assistance, a civilian monitoring mission, and substantial financial support. Our engagement will continue, with the EU leading the Geneva Process. A possible settlement to the Transnistrian conflict has gained impetus, through active EU participation in the 5+2 negotiation format, and the EU Border Assistance Mission.

The Mediterranean, an area of major importance and opportunity for Europe, still poses complex challenges, such as insufficient political reform and illegal migration. The EU and several Mediterranean partners, notably Israel and Morocco, are working towards deepening their bilateral relations. The ENP has reinforced reforms originally started under the Barcelona process in 1995, but regional conflict, combined with rising radicalism, continues to sow instability.

The EU has been central to efforts towards a settlement in the Middle East, through its role in the Quartet, co-operation with Israel and the Palestinian Authority, with the Arab League and other regional partners. The EU is fully engaged in the Annapolis Process towards a two-state solution, and is contributing sustained financial and budgetary support to the Palestinian Authority, and capacity-building, including through the deployment of judicial, police and border management experts on the ground. In Lebanon, Member States provide the backbone of the UNIFIL peacekeeping mission. On Iraq, the EU has supported the political process, reconstruction, and rule of law, including through the EUJUST LEX mission.

Since 2003, Iran has been a growing source of concern. The Iranian nuclear programme has been subject to successive resolutions in the UNSC and IAEA. Development of a nuclear military capability would be a threat to EU security that cannot be accepted. The EU has led a dual-track approach, combining dialogue and increasing pressure, together with the US, China, and Russia. The High Representative has delivered a far-reaching offer for Iran to rebuild confidence and engagement with the international community. If, instead, the nuclear programme advances, the need for additional measures in support of the UN process grows. At the same time, we need to work with regional countries including the Gulf States to build regional security.

The ESS acknowledged that Europe has security interests beyond its immediate neighbourhood. In this respect, Afghanistan is a particular concern. Europe has a long-term commitment to bring stability. EU Member States make a major contribution to the NATO mission, and the EU is engaged on governance and development at all levels. The EU Police Mission is being expanded. These efforts will not succeed without full Afghan ownership, and support from neighbouring countries: in particular Pakistan, but also India, Central Asia and Iran. Indeed, improved prospects for good relations between India and Pakistan in recent years have been a positive element in the strategic balance sheet.

Security and development nexus

As the ESS and the 2005 Consensus on Development have acknowledged, there cannot be sustainable development without peace and security, and without development and poverty eradication there will be no sustainable peace. Threats to public health, particularly pandemics, further undermine development. Human rights are a fundamental part of the equation. In many conflict or post-conflict zones, we have to address the appalling use of sexual violence as a weapon of intimidation and terror. Effective implementation of UNSCR 1820 on sexual violence in situations of armed conflict is essential.

Conflict is often linked to state fragility. Countries like Somalia are caught in a vicious cycle of weak governance and recurring conflict. We have sought to break this, both through development assistance and measures to ensure better security. Security Sector Reform and Disarmament, Demobilisation and Reintegration are a key part of post-conflict stabilisation and reconstruction, and have been a focus of our missions in Guinea-Bissau or DR Congo. This is most successful when done in partnership with the international community and local stakeholders.

Ruthless exploitation of natural resources is often an underlying cause of conflict. There are increasing tensions over water and raw materials which require multilateral solutions. The Kimberley Process and Extractive Industries Transparency Initiative offer an innovative model to address this problem.

Piracy

The ESS highlighted piracy as a new dimension of organised crime. It is also a result of state failure. The world economy relies on sea routes for 90% of trade. Piracy in the Indian Ocean and the Gulf of Aden has made this issue more pressing in recent months, and affected delivery of humanitarian aid to Somalia. The EU has responded, including with ATALANTA, our first maritime ESDP mission, to deter piracy off the Somali coast, alongside countries affected and other international actors, including NATO.

Small Arms and Light Weapons (SALW), Cluster Munitions and Landmines

In 2005, the European Council adopted the EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition. In the context of its implementation, the EU supports the UN Programme of Action in this field. The EU will continue to develop activities to combat threats posed by illicit SALW.

The EU has given strong support to the concept of an international Arms Trade Treaty and has decided to support the process leading towards its adoption. The EU is also a major donor to anti-mine action. It has actively supported and promoted the Ottawa Convention on Anti-Personnel Landmines worldwide. The Oslo Convention on Cluster Munitions, agreed at Dublin in May 2008, represents an important step forward in responding to the humanitarian problems caused by this type of munitions, which constitute a major concern for all EU Member States. The adoption of a protocol on this type of munitions in the UN framework involving all major military powers would be an important further step.

III. EUROPE IN A CHANGING WORLD

To respond to the changing security environment we need to be more effective - among ourselves, within our neighbourhood and around the world.

A. A more effective and capable Europe

Our capacity to address the challenges has evolved over the past five years, and must continue to do so. We must strengthen our own coherence, through better institutional co-ordination and more strategic decision-making. The provisions of the Lisbon Treaty provide a framework to achieve this.

Preventing threats from becoming sources of conflict early on must be at the heart of our approach. Peace-building and long-term poverty reduction are essential to this. Each situation requires coherent use of our instruments, including political, diplomatic, development, humanitarian, crisis response, economic and trade co-operation, and civilian and military crisis management. We should also expand our dialogue and mediation capacities. EU Special Representatives bring EU influence to bear in various conflict regions. Civil society and NGOs have a vital role to play as actors and partners. Our election monitoring missions, led by members of the European Parliament, also make an important contribution.

The success of ESDP as an integral part of our Common Foreign and Security Policy is reflected by the fact that our assistance is increasingly in demand. Our Georgia mission has demonstrated what can be achieved when we act collectively with the necessary political will. But the more complex the challenges we face, the more flexible we must be. We need to prioritise our commitments, in line with resources. Battlegroups and Civilian Response Teams have enhanced our capacity to react rapidly.

Appropriate and effective command structures and headquarters capability are key. Our ability to combine civilian and military expertise from the conception of a mission, through the planning phase and into implementation must be reinforced. We are developing this aspect of ESDP by putting the appropriate administrative structures, financial mechanisms, and systems in place. There is also scope to improve training, building on the European Security and Defence College and the new European young officers exchange scheme, modelled on Erasmus.

We need to continue mainstreaming human rights issues in all activities in this field, including ESDP missions, through a people-based approach coherent with the concept of human security. The EU has recognised the role of women in building peace. Effective implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace, and Security and UNSCR 1612 on Children and Armed Conflict is essential in this context.

For civilian missions, we must be able to assemble trained personnel with a variety of skills and expertise, deploy them at short notice and sustain them in theatre over the long term. We need full interoperability between national contingents. In support of this, Member States have committed to draw up national strategies to make experts available, complemented by more deployable staff for mission support, including budgeting and procurement. The ways in which equipment is made available and procured should be made more effective to enable timely deployment of missions.

For military missions, we must continue to strengthen our efforts on capabilities, as well as mutual collaboration and burden-sharing arrangements. Experience has shown the need to do more, particularly over key capabilities such as strategic airlift, helicopters, space assets, and maritime surveillance (as set out in more detail in the Declaration on the Reinforcement of Capabilities). These efforts must be supported by a competitive and robust defence industry across Europe, with greater investment in research and development. Since 2004, the European Defence Agency has successfully led this process, and should continue to do so.

B. Greater engagement with our neighbourhood

The ENP has strengthened individual bilateral relationships with the EU. This process now needs to build regional integration.

The Union for the Mediterranean, launched in July 2008, provides a renewed political moment to pursue this with our southern partners, through a wide-ranging agenda, including on maritime safety, energy, water and migration. Addressing security threats like terrorism will be an important part.

The Eastern Partnership foresees a real step change in relations with our Eastern neighbours, with a significant upgrading of political, economic and trade relations. The goal is to strengthen the prosperity and stability of these countries, and thus the security of the EU. The proposals cover a wide range of bilateral and multilateral areas of co-operation including energy security and mobility of people

Lasting stability in our neighbourhood will require continued effort by the EU, together with UN, OSCE, the US and Russia. Our relations with Russia have deteriorated over the conflict with Georgia. The EU expects Russia to honour its commitments in a way that will restore the necessary confidence. Our partnership should be based on respect for common values, notably human rights, democracy, and rule of law, and market economic principles as well as on common interests and objectives.

We need a sustained effort to address conflicts in the Southern Caucasus, Republic of Moldova and between Israel and the Arab states. Here, as elsewhere, full engagement with the US will be key. In each case, a durable settlement must bring together all the regional players. Countries like Turkey, Egypt, Jordan, Saudi Arabia and Qatar have played an increasingly important role in the region, whereas this has not been the case with Iran. There is a particular opportunity to work with Turkey, including through the Alliance of Civilisations.

C. Partnerships for Effective Multilateralism

The ESS called for Europe to contribute to a more effective multilateral order around the world. Since 2003, we have strengthened our partnerships in pursuit of that objective. The key partner for Europe in this and other areas is the US. Where we have worked together, the EU and US have been a formidable force for good in the world.

The UN stands at the apex of the international system. Everything the EU has done in the field of security has been linked to UN objectives. The EU works closely in key theatres, including Kosovo, Afghanistan, DRC, Sudan/Darfur, Chad and Somalia, and has improved institutional links, in line with our joint 2007 EU-UN Declaration. We support all sixteen current UN peacekeeping operations.

The EU and NATO have worked well together on the ground in the Balkans and in Afghanistan, even if formal relations have not advanced. We need to strengthen this strategic partnership in service of our shared security interests, with better operational co-operation, in full respect of the decision-making autonomy of each organisation, and continued work on military capabilities. Since 2003, we have deepened our relationship with the OSCE, especially in Georgia and Kosovo.

We have substantially expanded our relationship with China. Ties to Canada and Japan are close and longstanding. Russia remains an important partner on global issues. There is still room to do more in our relationship with India. Relations with other partners, including Brazil, South Africa and, within Europe, Norway and Switzerland, have grown in significance since 2003.

The EU is working more closely with regional organisations, and in particular the African Union. Through the Joint Africa-EU Strategy, we are supporting enhanced African capacities in crisis management, including regional stand-by forces and early warning. We have deepened links with our Central Asia partners through the Strategy adopted in 2007, with strengthened political dialogue, and work on issues such as water, energy, rule of law and security. Elsewhere, the EU has developed engagement with ASEAN, over regional issues such as Burma, with SAARC, and Latin America. Our experience gives the EU a particular role in fostering regional integration. Where others seek to emulate us, in line with their particular circumstances, we should support them.

The international system, created at the end of the Second World War, faces pressures on several fronts. Representation in the international institutions has come under question. Legitimacy and effectiveness need to be improved, and decision-making in multilateral fora made more efficient. This means sharing decisions more, and creating a greater stake for others. Faced with common problems, there is no substitute for common solutions.

Key priorities are climate change and completion of the Doha Round in the WTO. The EU is leading negotiations for a new international agreement on the former, and must use all its levers to achieve an ambitious outcome at Copenhagen in 2009. We should continue reform of the UN system, begun in 2005, and maintain the crucial role of the Security Council and its primary responsibility for the maintenance of international peace and security. The International Criminal Court should grow further in effectiveness, alongside broader EU efforts to strengthen international justice and human rights. We need to mould the IMF and other financial institutions to reflect modern realities. The G8 should be transformed. And we must continue our collective efforts to meet the Millennium Development Goals.

These issues cross boundaries, touching as much on domestic as foreign policy. Indeed, they demonstrate how in the twenty-first century, more than ever, sovereignty entails responsibility. With respect to core human rights, the EU should continue to advance the agreement reached at the UN World Summit in 2005, that we hold a shared responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

Maintaining public support for our global engagement is fundamental. In modern democracies, where media and public opinion are crucial to shaping policy, popular commitment is essential to sustaining our commitments abroad. We deploy police, judicial experts and soldiers in unstable zones around the world. There is an onus on governments, parliaments and EU institutions to communicate how this contributes to security at home.

Five years ago, the ESS set out a vision of how the EU would be a force for a fairer, safer and more united world. We have come a long way towards that. But the world around us is changing fast, with evolving threats and shifting powers. To build a secure Europe in a better world, we must do more to shape events. And we must do it now.